



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos

“El Salvador (1992-2013): Violencia y sistemas de seguridad de estado en contextos de posguerra”

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:

MÓNICA DEL CARMEN CERÓN DÍAZ

TUTOR PRINCIPAL:

Mtro. Raúl Benítez Manaut, CISAN, UNAM.

TUTORES:

Dra. Mónica Toussaint, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos

Dra. Kristina Pirker, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos

México, D. F., septiembre 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICADO A MI HIJA SABINA Y MÍ
ESPOSO FRANCISCO
POR SER PARTE DE ESTE
PROCESO, TENER PACIENCIA
Y CONFIAR EN MÍ,

A MIS PADRES MARÍA DE LOS
ÁNGELES Y JUAN MANUEL,
POR CREER EN MÍ Y APOYARME
INCONDICIONALMENTE.

AGRADECIMIENTOS

A la *Universidad Nacional Autónoma de México*, por su amplia generosidad.

Al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, por el apoyo económico recibido para la realización de esta tesis.

A *Raúl Benítez Manaut*, por su amistad, por creer en mí, apoyarme, por ser accesible, por siempre estar ahí cuando necesité su asesoría y compartir conmigo su amplio conocimiento teórico y herramientas metodológicas que hicieron posible la conclusión satisfactoria de esta tesis.

A *Mónica Toussaint Ribot*, por su amistad, disposición, amabilidad y por la confianza que siempre ha tenido en mi trabajo. Especialmente, agradezco que haya compartido conmigo su gran habilidad para “reinventar las cosas” cuando parecían estar desestructuradas.

A *Kristina Pirker*, por su amistad, por disposición para acompañarme en este proceso, por su claridad y dominio teórico sin los cuales este trabajo no hubiera encontrado lógica en su articulación. Por el orden de sus observaciones y su asertiva visión “del todo”.

A *Simonne Lucatello* y *Alberto Martín*, por aceptar ser mis lectores y asesorarme en la fase final de la elaboración de esta tesis.

A *Sabina* y *Francisco* por su amor y paciencia, por darme el espacio que necesitaba para la conclusión de esta tesis.

A *mis padres*, por siempre estar para mí.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Contenido	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.	30
1.1. La transición política y su vinculación con la transformación del sistema de seguridad salvadoreño a partir de la posguerra	31
1.2. Referentes teórico-conceptuales: los paradigmas de la seguridad democrática en el siglo XXI	41
1.2.1. La evolución del concepto de seguridad: de seguridad nacional a seguridad ciudadana	49
1.3. Nociones teórico-metodológicas sobre violencia, delito y crimen organizado	55
1.3.1. La violencia de la guerra y la posguerra	56
1.3.2. La motivación de la violencia y su connotación delictiva	59
1.3.3. La violencia como expresión del crimen organizado	63
1.4. Breves nociones sobre la política y las políticas públicas	67
1.4.1. Sobre el modelo de análisis de políticas públicas	69
1.4.2. Sobre la vinculación de la política y las políticas públicas	74
1.5. Conclusiones	77
CAPÍTULO 2. MARCO CONTEXTUAL. PAZ Y POSGUERRA EN EL SALVADOR	81
2.1. Antecedentes: desarrollo del conflicto y firma de la paz	81
2.2. Acuerdos de Paz: ¿reformas estructurales y transformación del Estado?	85
2.2.1. Reforma política: la incorporación del FMLN al sistema de partidos y la “nueva” correlación de fuerzas	88
2.2.1.1. Construcción del “nuevo” régimen político	90
2.2.2. Las reformas socioeconómicas: el PRN, PTT y el Foro de concertación social y económica	96
2.2.3. Derechos humanos	98
2.3. Conclusiones	101
CAPÍTULO 3. DOCTRINA E INSTITUCIONES (1992-2012): EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DE ESTADO EN EL SALVADOR	104
3.1. Los Acuerdos de Paz y las “nuevas” relaciones cívico-militares en El	105

Contenido	Pág.
Salvador	
3.1.1. Reforma militar: depuración, reducción y profesionalización de las Fuerzas Armadas	108
3.1.2. Reformas a la seguridad pública: la nueva Policía Nacional Civil	116
3.2. Alcances y limitaciones de la reforma al sistema de seguridad pactada en el Acuerdo de Paz	121
3.2.1. Perspectiva sobre el grado de cumplimiento de la reforma militar	122
3.2.2. Perspectiva sobre el cumplimiento de la reforma sobre seguridad pública	124
3.3. La institucionalidad de la defensa y seguridad pública: las nuevas necesidades de transformación a principios del siglo XXI	129
3.3.1. Las exigencias contemporáneas de la PNC ¿modernización o mayores atribuciones?	130
3.3.2. El rol de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz	135
3.4. Conclusiones	141
CAPÍTULO 4. PANORAMA DEL CRIMEN EN EL SALVADOR (1992-2012): DE LA VIOLENCIA ARMADA A LA VIOLENCIA SOCIAL	146
4.1. Antecedentes: sobre los ciclos de transformación de las pandillas	147
4.2. Análisis del panorama delictivo en El Salvador	149
4.2.1. Advertencia metodológica: sobre las fuentes de información y su sistematización	150
4.2.2. Delitos contra la vida e integridad física	154
4.2.3. Delitos patrimoniales	168
4.2.4. Delincuencia y violencia juvenil	174
4.2.5. Delincuencia organizada transnacional	179
4.2.5.1. ¿Existen nexos entre las maras y el crimen organizado?	189
4.3. Construcción de (in)seguridad(es) desde la percepción social	193
4.4. Conclusiones	199
CAPÍTULO 5. RESISTENCIAS Y TRANSFORMACIONES: LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR	205
5.1. Revisión histórica de las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno salvadoreño	205
5.2.1. Entre lo nuevo y lo viejo (1992-2002): el proceso de construcción del nuevo modelo de seguridad pública	206
5.2.1.1. La perversa vinculación de las reformas de seguridad y procuración de justicia	214
5.2.2. El estallido violento de 2004 y la institucionalización del populismo punitivo como la política nacional de seguridad pública	219
5.2.3. La política de seguridad del presidente Mauricio Funes (2009-2013): ¿regreso al militarismo?	228
5.2.4. La tregua entre pandillas: ¿el nuevo modelo de políticas públicas	232

Contenido	Pág.
contra la violencia?	
5.3. Conclusiones	236
CAPÍTULO 6. REFLEXIONES FINALES	240
BIBLIOGRAFÍA	251
Siglas y acrónimos	261
ANEXOS	263

INTRODUCCIÓN

Esta tesis se inscribe en el debate sobre los procesos de transformación del sistema de seguridad de Estado instaurado en El Salvador luego del conflicto bélico interno y en medio de la transición política hacia la democracia iniciada a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. En este contexto, el cambio de doctrina, la reestructuración de las Fuerzas Armadas y la creación de cuerpos de seguridad pública, fueron concebidos por un consenso entre el gobierno de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), como un factor clave para lograr la transición política del país. Esta lógica colocaba a la reforma de seguridad como el principal instrumento para lograr el cambio en las relaciones de poder en la gestión del control social.

La crisis política y social acontecida en la región Centroamericana en la primera mitad del siglo XX, era expresión del desgaste y agotamiento del modelo económico-político de dominación, así como de la resistencia de los sectores dominados para buscar la vía democrática como solución a las inequidades en la distribución de las tierras y la riqueza de los países. En este marco, emergen en la zona diversos conflictos armados (Guatemala 1960, Nicaragua 1974 y El Salvador 1978) que sustentan su accionar en un proyecto político-ideológico que busca implantarse por encima del programa de nación de las oligarquías locales. A nivel político y militar, la región de Centroamérica y el Gran Caribe se convierte en una zona estratégica para los intereses internacionales de Estados Unidos, Unión Soviética y Cuba, en medio de la pugna Este-Oeste. En este sentido, los factores externos a la crisis regional se vuelven determinantes en la resolución de los conflictos locales, así como en el estudio de sus procesos.

La militarización en Centroamérica implicó profundos cambios en el escenario social. Para 1977, los hombres en armas en Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica sumaron 47 mil 830, uno por cada 480 habitantes; en 1987, los mismos países registran a 184 mil 750 efectivos regulares

armados, lo cual representó un hombre armado por cada 96 habitantes. En ese último año, las fuerzas armadas estadounidenses instaladas en la región se contabilizaron en alrededor de 15 mil hombres, más del 60% se ubicaron en el Canal de Panamá mientras que el resto se asentaron en Honduras y El Salvador. A estos efectivos se le sumaron mil 800 militares de la Gran Bretaña en Belice. La fuerza militar de los grupos antigubernamentales también se incrementó notablemente para la década de los ochenta. En Guatemala la insurgencia, agrupada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se estimó en dos mil hombres armados; en El Salvador, el FMLN, contó con alrededor de 10 mil guerrilleros; y los ejércitos agrupados en los distintos grupos que conforman la contrarrevolución nicaragüense, fluctuó en los 15 y 20 mil hombres en armas, radicados en Nicaragua, Honduras y Costa Rica.¹

La crisis en la región coincide con la transformación del pensamiento doctrinario-militar del gobierno estadounidense para dar solución a los conflictos sociales o movimientos de liberación del tercer mundo. Luego de la derrota en Vietnam, los estrategas norteamericanos redefinieron su política de intervención bajo el nombre de “Guerra de Baja Intensidad” (GBI) dando mayor peso a la táctica política por encima de las armas. En este marco, las pugnas en el istmo centroamericano fueron concebidas como una amenaza a la seguridad territorial de los Estados Unidos bajo la premisa de que su fin último era instaurar gobiernos “hostiles”, de corte comunista. A partir de ello, las administraciones de James Carter y Ronald Reagan instauran una “cruzada democrática” en la zona con la finalidad de mantener la hegemonía de sus intereses y formar alianzas con las oligarquías locales. Paralelamente, brindan a los países del istmo apoyo financiero para modernizar a las Fuerzas Armadas y “desideologizar” su intervención.

Al observar las determinantes locales del conflicto bélico en El Salvador, encontramos que a partir de la década de los sesenta, en el país se experimentó

¹ Cfr. Córdova, R. y Raúl Benítez (Comp.), *La paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales 1979-1989*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1989, p. 6-7.

una época de auge económico motivado por su participación en el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Sin embargo, la mejora macroeconómica del país a causa de la alianza comercial en Centroamérica, no pudo traducirse en mayor bienestar social para los salvadoreños. En contraparte, la protección del Estado hacia los intereses de la oligarquía nacional agudizó el descontento social por el incremento de “personas sin tierra” y la falta de oportunidades de desarrollo en el medio urbano.

A nivel político, se gestó un importante proceso de ruptura al interior de la oligarquía salvadoreña ocasionado por la falta de consenso para articular un proyecto nacional y diversificar la base de acumulación del modelo económico, mayoritariamente vinculado a la producción cafetalera. El mantenimiento del *statu quo* de la oligarquía nacional se garantizó a partir de su alianza con el gobierno y las Fuerzas Armadas. Para ello, operó el sistema contrainsurgente de seguridad (1930-1980) a través de la PN, PH y GN, asimismo, con participación activa de las Fuerzas Armadas; tanto los cuerpos de seguridad como el ejército evolucionaron en respuesta al momento político de 1979, especializando su estructura de coerción social. En apoyo al sistema de seguridad formal se instauró en el país una amplia red paramilitar y de inteligencia, con presencia de civiles y coordinada por funcionarios públicos. El sistema de dominación política en El Salvador sentó sus bases en dicha “red de seguridad”, como un medio eficaz para contener la protesta social e institucionalizar la cultura de la violencia en los cuerpos de seguridad del país.

Hacia finales de los sesenta y principios de los setenta, los sectores populares organizados (campesinos, sindicatos y estudiantes), comenzaron a visualizar la importancia de constituirse como un bloque opositor al poder militar-oligárquico y disputar la dirección política en El Salvador. Bajo este contexto, nace el movimiento revolucionario salvadoreño conformado a partir de la creación de las organizaciones político-militares (FPL, RN, ERP, PCS y PRTC) y su alianza con los movimientos sociales, los partidos políticos y las organizaciones católicas. La ausencia de canales de comunicación democráticos como vía para construir un

proyecto nacional incluyente derivó en el estallido revolucionario de 1981, cuando el FMLN lanzó la “Ofensiva Final”. A partir de ello, se desarrolla en El Salvador una guerra civil que perduraría por doce años. La confrontación armada entre el gobierno y la guerrilla, sufriría diversos altibajos a nivel militar e ideológico motivados por la prolongación del conflicto y por la intervención internacional en el desarrollo de la insurrección.

La dinámica de la confrontación permeó toda la sociedad. En las ciudades se desarrollaron entre tanto importantes organizaciones sociales, sindicales y comunales que acompañaron durante toda la guerra los esfuerzos por encontrar una salida política negociada al conflicto armado, en este período se fundan la Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS) y el Comité Permanente del Debate Nacional por la Paz (CPDN). Estas organizaciones sufrieron persecución sistemática por parte de la Fuerza Armada, cuerpos de seguridad y de las instancias clandestinas del Estado.

El desgaste y cambios en la interacción social ocasionados por la prolongación de la guerra, así como la intención de las partes de concluir el enfrentamiento por medio de un acuerdo político, derivó en un mayor dinamismo de las negociaciones a partir de 1990. En esta fase del diálogo, la mediación internacional liderada por la ONU, se constituyó en pieza fundamental para lograr los Acuerdos de Paz. En un primer momento, se suscriben los Acuerdos de Ginebra, Caracas y San José con lo cual se establece el calendario de negociación y se establecen los primeros puntos de acuerdo. Posteriormente, en 1991, se definió el paquete de reformas estructurales (económicas, sociales, electorales, así como de seguridad y justicia) que habrían de garantizar la reconciliación nacional, mismas que tomaron forma a partir del Acuerdo de México y las Actas de Nueva York I y II. Finalmente, el 16 de enero de 1992 el gobierno y el FMLN suscribieron los Acuerdos de Paz definitivos en Chapultepec, México.

La suscripción de la paz en El Salvador dio por terminado el conflicto bélico y marcó el comienzo del periodo de transición, reconstrucción y consolidación de la paz en el país. En el plano social estos procesos de cambio se enfrentaron a un

contexto poco alentador debido al saldo negativo que dejó una guerra tan prolongada: 75 mil muertos y al menos 5 mil desaparecidos –entre ellos menores de edad-; más de la mitad de la población desplazada, a nivel interno y externo; así como la profundización de la desigualdad, la pobreza y el desempleo.

Tras finalizar los periodos de guerra civil en El Salvador (1979-1992), el modelo de seguridad contrainsurgente expresado en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) exportada desde los Estados Unidos quedó obsoleto. Los Acuerdos de Paz suscritos entre el gobierno salvadoreño y la coalición FMLN-FDR expresaron la necesidad de adoptar un nuevo sistema de seguridad democrática,² para desactivar el conflicto social y garantizar la convivencia de los grupos desmovilizados que estuvieron en discordia. Las exigencias ciudadanas colocaban a la delincuencia como el principal problema del país, en parte, debido a que la transición hacia un sistema de seguridad democrática de Estado no implicó la reducción de la violencia y delincuencia. Aunque disminuyeron los niveles de represión estatal, la violencia social y delincuencia en la posguerra fue muy superior a la violencia armada del periodo autoritario.³ Las tasas de homicidios se incrementaron a principios del siglo XXI y alcanzaron índices mayores a los reportados durante la insurrección civil.⁴

Aun cuando los Acuerdos de Paz apuntaban hacia una transformación profunda de la concepción de seguridad tendiente a la implantación de un “nuevo” sistema basado en la Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC), en los hechos, las reformas estructurales prometidas llegaron con poca fuerza, posicionando a la reforma policial como la principal herramienta de pacificación y restando importancia a las reformas económica, política y social. La ausencia de contrapesos al régimen anterior expresado en la continuidad de enclaves autoritarios –institucional, basado en actores, ético-simbólico y sociocultural-, hizo

² Véase: Acuerdo de Paz de El Salvador, Chapultepec, México, 16 de enero de 1992, Cap. I y II.

³ Cfr. Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor, “El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna” en Ricardo Lagos (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Ed. Edhesa y Fundación Grupo Mayan, 2008, p. 394.

⁴ Véase: United Nations Office on Drug and Crime (UNODC), *Crimen y desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007.

viable que los poderes Ejecutivo y Legislativo impulsaron reformas legales tendientes a atender el delito sólo desde la perspectiva penal, legitimando una mayor aplicación de la violencia institucional. La violencia ejercida desde el Estado en el periodo posconflicto se materializó en políticas de seguridad punitivas, en la militarización de los nuevos cuerpos de seguridad, el desinterés por financiar políticas de prevención del delito y el manejo de un discurso de miedo centrado alrededor del accionar de las pandillas delictivas o maras. Con la llegada de Mauricio Funes a la presidencia de El Salvador se pensó que “ahora sí” las políticas de seguridad contemplarían dentro de su diseño un enfoque de contenido integral y humanístico. Sin embargo, durante la gestión de Funes el gobierno decidió que la vía más factible para la disminución de la violencia social y el delito no era la prevención si no la negociación con el denominado actor más violento del país: las maras.

Ante este escenario paradigmático, nos planteamos algunas interrogantes que dieron forma al planteamiento de la presente investigación:

- ¿Cuál es el alcance del militarismo y cuáles son las limitaciones de la democracia a partir de los noventa en El Salvador? y, ¿cómo se articulan esos procesos a la transformación del sistema de seguridad salvadoreño del siglo XXI?
- ¿Cómo se justifica que aun cuando se definieron reformas constitucionales para promover el alejamiento de los militares de las funciones de seguridad pública, los gobiernos democráticos han mantenido al ejército en tareas de mantenimiento del orden social, redefiniendo y legitimando el rol de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz?
- ¿Cuáles son los factores (estructurales y coyunturales) que incidieron para que a partir de la implantación del régimen democrático de la

- posguerra en El Salvador, la violencia social y delincriminal tuviera mayor auge, incluso al compararse con el momento previo al conflicto?
- ¿La imposición de una nueva agenda de seguridad hemisférica (a partir de la Declaración Bridgetown, en 2002) así como la identificación de nuevos actores violentos (pandillas delictivas, delincuencia organizada y redes del narcotráfico), hizo que el gobierno salvadoreño relegara los esfuerzos por construir un modelo de seguridad democrática, de contenido integral y humanista?
 - ¿Existen condiciones propicias para que la sociedad salvadoreña confíe en las instituciones de seguridad y establezca vínculos de corresponsabilidad en el tratamiento preventivo de la violencia? Y en este mismo sentido, ¿el gobierno está dispuesto a destinar financiamiento propio para el diseño, aplicación y seguimiento de políticas de seguridad preventivas?

Para tratar de dar respuesta a estos planteamientos sugerimos la hipótesis de que *“La incompleta transición democrática experimentada en el país, sumada a la prevalencia de enclaves autoritarios expresados a nivel institucional, doctrinario, ideológico y social producto de las dictaduras militares, imposibilitó la transformación del sistema de seguridad de Estado de El Salvador para adaptarlo a la nueva realidad de la violencia social y delincriminal generada en la posguerra. Las instituciones de seguridad pública creadas a partir de los Acuerdos de Paz no pudieron consolidar mecanismos de rendición de cuentas ni apegarse a un modelo policial que operara con apego a los derechos humanos. Por otro lado, las instituciones de defensa permanecieron vigentes como actores de mantenimiento del orden, lo cual fue justificado por los gobernantes con las carencias de los cuerpos de seguridad. A nivel doctrinario, en el diseño de políticas de seguridad se aprecia el regreso a las nociones de seguridad nacional y el alejamiento del planteamiento de seguridad ciudadana promovido en la posguerra, debido a la*

debilidad estatal para consolidar la democracia y atender efectivamente los problemas de inseguridad, así como a la presión internacional por sumarse a la estrategia internacional de combate a las amenazas de seguridad hemisférica”.

Con el propósito de dar respuesta a los cuestionamientos que surgieron a partir de problematizar nuestro objeto de estudio, y con la intención de comprobar nuestra hipótesis de trabajo, definimos como objetivo central de la tesis: Realizar un estudio que permita valorar los alcances y limitaciones de la transformación del sistema de seguridad de Estado en El Salvador definida a partir de los Acuerdos de Paz, así como evaluar su incidencia en el mantenimiento del orden social y la disminución de la violencia. Entre los objetivos específicos que orientaron el desarrollo de esta tesis se encuentra:

- Realizar un breve recorrido histórico que permita conocer el contexto político, social y económico que suscitó la insurrección civil en El Salvador (1979-1992), así como los procesos de negociación y firma de paz realizados para dar término al conflicto armado.
- Describir y analizar los postulados básicos relativos a la reforma de seguridad y defensa pactada en los Acuerdos de Paz de El Salvador, así como sus implicaciones a nivel teórico, jurídico, doctrinario y operativo.
- Con base en las fuentes documentales disponibles, realizar un esbozo del estado que guardó la criminalidad en el periodo 1992-2013 con la finalidad de valorar las implicaciones que tuvo la transformación del sistema de seguridad de Estado en el comportamiento delictivo.
- Identificar los procesos de transformación del sistema de seguridad de Estado en El Salvador, a partir de una perspectiva institucional. Es decir, analizar la evolución de la estructura orgánica de las instituciones de seguridad y defensa, las normas y procedimientos internos, los

procesos de profesionalización y la generación de mecanismos de rendición de cuentas.

- Evaluar las políticas de seguridad aplicadas en el periodo 1992-2013, con el propósito de observar las resistencias y transformaciones del sistema de seguridad de Estado para diseñar modelos de atención y control de la delincuencia y violencia social integrales.

Referentes metodológicos

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo central del presente proyecto de investigación se diseñó un planteamiento metodológico basado en cuatro aspectos fundamentales:

1. *Construcción del marco teórico-contextual.* Realizamos una revisión bibliográfica con el propósito de sistematizar el conocimiento teórico generado sobre el objeto de estudio de la presente investigación, es decir, los procesos de transformación del sistema de seguridad de Estado de El Salvador. Paralelamente, se realizó una revisión bibliográfica y hemerográfica con el fin de contextualizar los procesos y actores relevantes vinculados a nuestro objeto de estudio, en el escenario de la posguerra y paz salvadoreña. Todo ello con la finalidad de construir una línea argumentativa válida y coherente con el planteamiento de los objetivos y la hipótesis de esta tesis.

2. *Revisión del marco jurídico-doctrinario sobre defensa y seguridad pública.* Se llevó a cabo una revisión documental que permitió describir y analizar los postulados básicos relativos a la reforma de las instituciones de defensa y seguridad pública pactada en los Acuerdos de Paz, con la finalidad de definir las implicaciones teórico-jurídicas que dicho planteamiento tuvo en el proceso de transformación del sistema de seguridad de Estado. Asimismo, se acudió a las fuentes oficiales (informes,

compendios, documentos de trabajo, entre otros) que nos permitieron dar cuenta sobre el grado de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, así como dar un seguimiento en profundidad a las acciones ejecutadas en materia de seguridad.

3. Interpretación del panorama delictivo y de violencia social. Con base en las fuentes oficiales disponibles, se realizó un análisis estadístico, con el objetivo de valorar el estado que guardó la criminalidad en el periodo comprendido entre 1992 y 2013, con el propósito de contar con una línea de tiempo válida que permitió analizar las tendencias del comportamiento delictivo y asociarlas a factores condicionantes: coyunturas electorales, ejecución de nuevas políticas de seguridad, presión internacional por emergencia de amenazas externas, ciclos de transformación en el accionar de los actores violentos locales, entre otros. El indicador utilizado para valorar las diferentes tipologías delictivas fue la tasa por cada cien mil habitantes. Para realizar dicha estimación se utilizaron los censos y proyecciones de población

4. Valoración de las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno de El Salvador. Con base en las fuentes oficiales disponibles y en la revisión de bibliográfica y hemerográfica referente a las políticas de seguridad aplicadas por los gobiernos de El Salvador, se analizó el contenido y la ejecución de tales iniciativas gubernamentales. Para ello, se definieron cortes temporales en función de las tendencias de gestión de la seguridad identificadas: el primero, entre 1992 y 2002, por identificar este periodo como el momento de ruptura que abrió la posibilidad para desarrollar un modelo de seguridad democrática a partir de los Acuerdos de Paz. El segundo entre 2003-2008, por considerar que entre esos años se definió una nueva directriz en la gestión de la seguridad pública denominada como “populismo punitivo”, que enmarcó la aplicación de las políticas antimaras. Un último corte entre 2009-2012, periodo que inició con

un histórico estallido de violencia entre las pandillas, que coincidió con el cambio del partido político en el poder.

5. Entrevistas en profundidad con actores clave. Con base en el marco teórico y los objetivos de la presente tesis, se diseñó un guión semi-estructurado de entrevista a profundidad dirigido a representantes del gobierno, la academia y organizaciones sociales (ver anexo 1 y 2), con el propósito de conocer su opinión sobre el proceso de transformación del sistema de seguridad de Estado de El Salvador, desde los Acuerdos de Paz hasta el momento reciente (2012). En este marco, durante una estancia corta de investigación en El Salvador se aplicaron un total de seis entrevistas (ver cuadro 1).

**CUADRO 1.
ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD APLICADAS EN EL MARCO DE LA
INVESTIGACIÓN.**

#	NOMBRE DEL ENTREVISTADO	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN
1	Carlos Guillermo Ramos	Director Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede El Salvador
2	Jaime E. Martínez Ventura	Academia Nacional de Seguridad Pública
3	Edgardo Amaya Cobán	Ministerio de Justicia y Seguridad
4	María Silvia Guillén	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
5	Eduardo Sancho	Universidad Francisco Gavidia
6	Marcela Smutt	Programa de Naciones Unidas El Salvador

Las entrevistas fueron grabadas en audio y posteriormente, fueron transcritas a texto. A partir de esta información se realizó un análisis de contenido que permitió articular los argumentos plantados en el capítulo 5.

Revisión del estado del arte

A continuación presentamos la revisión del “estado del arte” con el objetivo de presentar el debate producido alrededor de nuestro objeto de investigación, en el periodo 1992-2013. Los resultados de dicha revisión se organizaron en tres secciones, complementarias entre sí: a) transición política y consolidación de la paz y la democracia, b) gobernabilidad democrática y c) seguridad ciudadana y reforma policial.

a) Transición política y consolidación de la paz y la democracia

En El Salvador, el contexto de posguerra fue germen para la realización de numerosas investigaciones vinculadas a la consolidación de la paz, mayoritariamente asociadas con el estudio de la transición y sus implicaciones en términos de democracia y, la concepción de la paz y los significados de su negociación. El papel de las organizaciones no gubernamentales en el país fue fundamental en la labores de investigación. La continuidad de los estudios realizados por dichas organizaciones fue heterogénea. Mientras entre 1994 y 1995 varias de ellas desaparecieron⁵, otras tantas siguieron en el camino de la especialización y se dedicaron al diseño de los nuevos proyectos de desarrollo financiados por la cooperación internacional. En el ámbito académico, destacó el trabajo de investigación producido por la Universidad Nacional de El Salvador y la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

⁵ Las instituciones creadas y desactivadas durante el periodo de posguerra, a inicios de la década de los noventa, fueron: Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC), CINAS y Centro DEMOS-USAID. En la actualidad permanecen realizando labores de investigación: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede El Salvador (FLACSO), Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), Fundación Centroamericana para el Desarrollo (FUCAD), Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Centro de Estudios Democráticos (CEDEM), Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES) y Centro de Paz (CEPAZ).

Se puede decir que los ejes temáticos que articularon el debate tras la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador fueron fundamentalmente cinco. El primero, hace referencia a *los significados de la negociación de la paz como proceso histórico*, en este rubro destacan las investigaciones realizadas por Manuel Montobbio y Ricardo Rivera, que con sus exposiciones contribuyeron a la construcción de un marco teórico acerca de las implicaciones de la transición democrática en El Salvador, así como de las contradicciones entre la transformación ideológica de la sociedad y la maduración del proceso de pacificación. En este mismo apartado se ubican los estudios realizados en torno a la reivindicación de los sectores rurales desmovilizados tras el fin de la guerra⁶.

El segundo eje temático identificado en la revisión bibliohemerográfica es *la violencia de la posguerra como contradicción del proceso de construcción de paz* en el país. Existe consenso académico para decir que los contextos de posguerra son propicios para el crecimiento y diversificación de la delincuencia. El Salvador no escapó a dicha dinámica y se convirtió en uno de los países más violentos de América Latina, por lo que la investigación de las nuevas modalidades del crimen y los factores asociados a su origen, se posicionó como la temática de mayor auge y rigor académico. La obra más destacada en este ámbito fue la realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1998, que tiene como título “Violencia en una sociedad en transición” y que recoge la postura académica de diversos especialistas entre los que destacan: Renos Papadopoulus, Jerrold Post, Hanoch Yerushalmi, Edelberto Torres Rivas y Edgard Moncayo. Ante la diversa gama de problemáticas susceptibles de estudio en torno a la violencia de posguerra, los académicos tendieron a especializar su análisis. Especial relevancia tienen los estudios relacionados con las pandillas juveniles delictivas o maras y la exclusión social, siendo los autores más citados Cruz, Miranda y Smutt y Ramos, y recientemente, el trabajo de Win Savenije publicado por FLACSO-El Salvador.

⁶ Entre ellos, sobresale el trabajo realizado por Michael W. Foley para dar seguimiento al cumplimiento del Programa de Transferencia de Tierras (PTT).

Una tercera temática objeto de estudio, es *la democracia como resultado de construcción de la paz*. En dicho ámbito, se han presentado trabajos que caracterizan el sistema político salvadoreño, el sistema de partidos y electoral, los avances en la cultura política y participación ciudadana, así como los efectos de la corrupción y la persistencia de actores autoritarios. La obra de mayor relevancia en este eje temático es “Auditoría de la democracia. El Salvador 1999” que fue producto de una colaboración entre la Universidad Pittsburgh, el centro de investigación de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA. La aportación de dicho estudio se concentra en la exploración de los avances en la cultura democrática del país, a nivel ciudadanía y a nivel de las instituciones, contribuye al análisis sistematizando variables que permiten medir los logros y limitantes de la transición democrática en el país. En este conglomerado se ubican también los sondeos de opinión pública, cuyo auge dio cabida a la proliferación de consultorías encargadas de ofrecer estos servicios. En breve, se puede decir que el conjunto de estudios adscritos a este eje temático se encuentran subordinados al debate generado en momentos de coyuntura electoral.

La cuarta temática ubicada es la de *los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas* en donde se recupera la labor de investigación de algunas de las organizaciones especializadas en la aplicación del derecho. Entre ellas destacan la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) y el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA). Dichos organismos además de realizar el monitoreo de violaciones a los derechos humanos anteriores y posteriores al conflicto armado, brindan asesoría a las víctimas a fin de que puedan presentar las denuncias respectivas. En este ámbito también cobra relevancia la labor de seguimiento a los Acuerdos de Paz realizada por la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), entre 1992 y 1995.

Finalmente, una quinta línea temática es la del *proceso de construcción de paz asociado a las políticas de ajuste estructural*, que da cuenta de los esfuerzos realizados por las élites políticas y económicas del país para introducir el modelo de desarrollo neoliberal como parte fundamental de la reestructuración económica de la posguerra. En este rubro destacan las aportaciones de Alexander Segovia, y a nivel de centros de estudio, los trabajos del desaparecido Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC) y de la FUNDAUNGO, así como la labor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede El Salvador (FLACSO) y Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

b) Gobernabilidad democrática

Mientras que durante la década de los ochenta la investigación científica producida en la región centroamericana se volcó hacia el análisis de los temas estructurales que originaron el conflicto, durante los noventa el estudio social se enfocó hacia temáticas más específicas. A nivel Latinoamérica, cobró relevancia el discurso de la gobernabilidad, luego de la caída de las dictaduras y la entrada en vigor de los regímenes democráticos. En este contexto, la gobernabilidad democrática, como objeto de investigación, comenzó a tomar relevancia en los países centroamericanos en proceso de transición que atravesaron periodos de insurrección civil, entre ellos: El Salvador.

La ingobernabilidad que precedió a la posguerra, dejó el campo abierto para pensar en la viabilidad de los “nuevos” regímenes democráticos. La labor de investigación en torno a dicha temática puede clasificarse en cuatro grandes rubros: gobernabilidad democrática e integración regional, economía y gobernabilidad democrática, gobernabilidad democrática y sociedad civil, y gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana.

En El Salvador cobran relevancia dos de las citadas vertientes de estudio, por un lado, la de *economía y gobernabilidad democrática* y por el otro, la de *gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana* - esta última será profundizada

en el inciso “c” -. En relación a la primera, sobresalen los estudios realizados por FLACSO con sede en dicho país. Por un lado, un primer acercamiento a las dimensiones del problema de instituir la democracia en el país expresado en el libro de Marco Tulio Joaquín Samayoa y Abraham Rodríguez denominado “Perspectivas de gobernabilidad democrática en El Salvador” publicado en 1993. Con una perspectiva de tipo económico, sobresale el trabajo realizado por Carlos Briones y Carlos G. Ramos titulado “La gobernabilidad en Centroamérica: economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador” publicado en 1995, que recupera la visión de viabilidad de la democracia desde el punto de vista económico. Una vertiente novedosa de análisis es la presentada por Katherine Andrade-Eekhoff en su obra “Gobernabilidad urbana y exclusión social en El Salvador” publicado en 2000, que relata las dificultades para descentralizar la democracia en el país. Finalmente, destaca el trabajo realizado bajo el auspicio de la Fundación Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, a cargo de Walter Knut, titulado “Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible en El Salvador” publicado en 1997.

A nivel regional, sobresale la compilación de René Poitevin titulada “Gobernabilidad y Democracia en Centro América” publicada en 1994, que nació en el marco del seminario organizado por FLACSO-Guatemala, del mismo nombre. Dicha labor de investigación tuvo como finalidad realizar una crítica del concepto de gobernabilidad democrática, refutando el hecho de valorarla como una categoría diseñada para ponderar la disposición de la gente para someterse al poder. Otra lectura de la dimensión de la gobernabilidad democrática es la propuesta por Luis Guillermo Solís Rivera⁷ en su trabajo denominado “Integración regional y gobernabilidad democrática en Centroamérica: notas para un debate” auspiciado por FLACSO-Costa Rica. Este estudio posiciona a la gobernabilidad

⁷ Otra de las vertientes analizadas por Luis Guillermo Solís Rivera es el de la asociación de la gobernabilidad democrática y la proliferación de las pandillas juveniles. Entre ellos destaca el documento titulado “Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe”, publicado por FLACSO en 2007, tras la realización de un seminario en torno a dicha temática.

democrática como eje articulador de la refundación nacional en el Istmo, y propone como estrategia de consolidación y vinculación con el mundo, en el mediano y largo plazo, la integración regional.

Finalmente, mencionamos la relevante labor realizada por Edelberto Torres Rivas para explicar la gobernabilidad en Centroamérica. Desde nuestra perspectiva, la obra más relevante del autor en torno a esta línea temática es el libro titulado “La piel de Centroamérica” publicado en 2007 por FLACSO-Costa Rica. En dicho documento Torres Rivas realiza un profundo análisis sobre los diferentes procesos de transición política vividos en América Central, vinculado los altibajos de la construcción de gobernabilidad democrática contemporánea a la precariedad institucional que caracterizó la ruptura autoritaria. En los años previos, el autor participó en diversas publicaciones colectivas que emergieron en la coyuntura del cambio democrático en la región latinoamericana, siendo algunas de las más relevantes: en 1993, el artículo titulado “América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis”, publicado por la Revista Nueva Sociedad; en 1994, “La gobernabilidad centroamericana en la década de los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas de la postguerra”, publicado en la Revista América Latina Hoy el texto, y; en 1999, el capítulo titulado “Democracy is not reversible” publicado dentro del libro “Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin America” editado por Dirk Kruijt y Kees Koonings.

c) Seguridad ciudadana y reforma policial

Las preocupaciones que generan la situación de inseguridad y violencia en la región, particularmente en El Salvador, se han convertido en una constante en el debate académico y en el diseño de políticas públicas. En la etapa de la posguerra emerge en Centroamérica la seguridad ciudadana como un nuevo campo de investigación en el ámbito académico, desde una perspectiva amplia, que incluye su abordaje desde las políticas públicas y desde el fenómeno de la violencia.

Existe consenso para argumentar que la modificación de las relaciones cívico-militares en El Salvador, era un instrumento indispensable para lograr el éxito de los procesos de pacificación y se encuentra sustentado en los respectivos acuerdos.⁸ Aunque esta postura claramente deja de lado la perspectiva estructural que originó el conflicto. El nuevo sistema de seguridad ciudadana que trató de implantarse en la región, además de ser novedoso para América Latina en términos conceptuales, planteó el reto de transformar los cuerpos de seguridad pública centroamericanos. Por tanto, la relevancia de estudio que tomó la reforma policial fue determinante para la investigación social.

El cambio en la correlación de fuerzas sociales y políticas, expresado en la desmilitarización y descentralización del poder coercitivo del Estado, tuvo como primera referencia de análisis los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. En términos conceptuales, el “nuevo” modelo centroamericano de seguridad democrática se planteó la necesidad de transitar de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) imperante antes y durante el conflicto, hacia la Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC), que proveería de un enfoque multidimensional y democrático al tratamiento de la violencia y delincuencia en la región. Estas premisas se cristalizaron en el “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” firmado 15 de diciembre de 1995, del cual tomaron parte todos los países de la región.

No obstante, las limitantes de la implantación del nuevo modelo fueron observadas por diferentes actores de la comunidad académica internacional. Entre ellos destaca el trabajo realizado por Laura Chinchilla y José María Rico denominado “Seguridad Ciudadana en América Latina” publicado en 2002. Bajo esta misma línea, sobresale la labor realizada por Lucía Dammert y John Bailey en su libro titulado “Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos” publicado en 2005. En dicho material el análisis del caso salvadoreño quedó en manos de Edgardo Amaya y José Miguel Cruz. Asimismo, el trabajo

⁸ En El Salvador, el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992 y los acuerdos complementarios suscritos entre 1992 y 1994.

realizado por Raúl Benítez Manaut y Arturo Sotomayor denominado “El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna”, que forma parte de una compilación realizada por Ricardo Lagos publicada en 2008, aporta una perspectiva de diagnóstico acerca de las limitaciones de la reforma policial en Centroamérica para atender el dilema de la inseguridad hemisférica.

Otra vertiente de análisis muy recurrida en el ámbito académico es la de la gobernabilidad democrática asociada a la seguridad ciudadana en Centroamérica. Entre ellos destaca el serial de investigaciones realizadas por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), entre 2000 y 2001, que compiló los análisis de diversos académicos de la región. Paralelamente, sobresale la labor realizada por la *Washington Office of Latin America* (WOLA) a cargo de Rachel Neil, entre 1996 y 2002.

Otra perspectiva de investigación desarrollada en torno al tema de la seguridad ciudadana es la que ofrecen los diagnósticos realizados por el PNUD y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que se han preocupado por establecer marcos conceptuales de referencia en torno a dicha temática y su vertiente de “seguridad humana”, ambas en sustitución de la perspectiva vinculada a la referida Doctrina de Seguridad Nacional (DSN).

Finalmente, dentro de la línea de estudio de la seguridad ciudadana debemos mencionar el enfoque sociológico-antropológico recuperado desde el ámbito académico para abordar la problemáticas de las pandillas juveniles delictivas o maras. Lo anterior, cobra relevancia en el marco de la crisis actual que enfrentan ciertos sectores de la academia salvadoreña que por años han trabajado para reunir y sistematizar datos que permitan explicar de manera estructural la problemáticas de las pandillas, y sobretodo tratar de desestigmatizar a los jóvenes miembros de las pandillas juveniles delincuenciales y reinsertarlos a la sociedad civil, principalmente a través de asociaciones religiosas.

La producción científica desarrollada en torno a este enfoque tiene su mejor representación en el trabajo coordinado por la Universidad Centroamericana “José

Simeón Cañas”, realizado, entre 2001 y 2004, por un grupo interdisciplinario encabezado por el Equipo de reflexión, investigación y comunicación (ERIC) de Honduras, el Instituto de Encuestas y Sondeo de Opinión (IDESO) de UCA-Nicaragua, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la URL-Guatemala y el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de UCA-El Salvador. Esta compilación se compone de cuatro tomos que abordan diferentes perspectivas de estudio en torno a las pandillas juveniles delincuenciales centroamericanas y representa a la vez las diferentes etapas inherentes a este trabajo de investigación conjunta. El primer tomo se tituló “Maras y pandillas en Centroamérica” y tuvo como objetivo realizar algunas anotaciones teóricas sobre la violencia juvenil, los motivos que llevan a los jóvenes a entrar a las pandillas así como los factores que posibilitan e impiden su salida de estos grupos. La metodología empleada por cada uno de los grupos de análisis fue diferente pero compartió la premisa de integrar métodos cuantitativos y cualitativos; así mismo se acordó trabajar con grupos de enfoque de pandilleros y sus familiares.

El segundo tomo de esta compilación se denomina “Maras y pandillas en Centroamérica: pandillas y capital social” y tuvo como finalidad valorar el capital social como base teórica para entender el fenómeno de las pandillas. Este trabajo estuvo apoyado en la aplicación de entrevistas a la comunidad en general que trataron de medir la percepción ciudadana con respecto a las maras juveniles, al mismo tiempo se tomaron en cuenta indicadores de referencia en entrevistas realizadas al sector juvenil para inferir la opinión que guardan con respecto a las instituciones religiosas, civiles y policiales y su participación en la comunidad. El tercer y cuarto volumen retoman como objetivo central de su investigación el análisis de las políticas juveniles y la respuesta de la sociedad civil ante las problemática de las maras juveniles en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Luego de revisar el *estado del arte* referente al objeto de estudio del presente proyecto de investigación, se puede concluir que en la región centroamericana existe un importante número de estudios relativos al proceso de

transición política y consolidación de la paz en El Salvador. Se observaron significativas diferencias en cuanto a la aproximación teórico-metodológica que se realiza en la región centroamericana. Mientras que durante el periodo de posguerra la labor de investigación en El Salvador se volcó hacia las especificidades y fenomenologías derivadas del propio conflicto.

Se identificaron como temas “nuevos” abordados tras terminado el conflicto, la gobernabilidad democrática y las diferentes acepciones de seguridad ciudadana. Se observó la existencia de importantes redes de análisis regional para atender la problemática de la seguridad ciudadana y su vinculación con un sistema de seguridad de Estado democrático. Asimismo una vertiente menos estudiada, es la relativa a las transformaciones conceptuales de la seguridad inherentes a la reforma policial.

Se apreció que existe un reciente interés, surgido a inicios del siglo XXI, por indagar acerca de la creciente presión internacional impuesta a los gobiernos de la región centroamericana, para atender las “nuevas” amenazas hemisféricas a la seguridad de Estado: el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, entre otras. Como resultado de ello se ha relegado la investigación de seguimiento a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz asociados a la Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC) y han vuelto a tomar un papel protagónico en la labor investigativa los conceptos geoestratégicos asociados a la seguridad.

Basándonos en la revisión del *estado del arte* realizada, podemos afirmar que la pertinencia del presente proyecto de investigación reside en tres aspectos. En primer lugar, aun cuando en los años posteriores a la firma de la paz existió interés de la comunidad académica y de las redes sociales de análisis por dar seguimiento a los compromisos asumidos en los respectivos acuerdos, en los años recientes son pocos los estudios que se plantean valorar el impacto de la reformas en materia de seguridad y defensa en la gestión de la seguridad pública en un periodo amplio que va de 1992 a 2013. En segundo lugar, consideramos que los trabajos de investigación realizados en la región no permiten efectuar un análisis de los alcances y limitaciones que tuvo el tránsito de un sistema de

seguridad de Estado asociado a la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) hacia uno vinculado a la Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC). Finalmente, consideramos que la presente tesis cobra relevancia en el marco de la actual (2014) discusión sobre la validez de los estudios de corte sociológico y antropológico que intentaron explicar la violencia expresada en el accionar de las pandillas y cuyos argumentos han sido cuestionados a partir de la tregua entre pandillas. Ante este nuevo paradigma en construcción, esta investigación espera ofrecer pistas desde una perspectiva institucional para comprender la situación actual de la delincuencia y violencia en El Salvador.

CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO.

En el presente capítulo exponemos los principales ejes teóricos que permitieron articular las líneas argumentativas de esta tesis. En la introducción general del trabajo esbozamos brevemente el “estado del arte” que enmarca el debate teórico de los últimos años en torno a nuestro objeto de estudio: es decir, los alcances y limitaciones de los procesos de transformación del sistema de seguridad de Estado salvadoreño, en el periodo 1992-2013. Tomando esa discusión como punto de partida, en este primer capítulo desarrollamos los postulados teóricos que nos permitieron enfocar la discusión y análisis presentados a lo largo de la tesis, así como tratar de sustentar la hipótesis y preguntas de investigación planteadas inicialmente.

En un primer apartado, recuperamos conceptos básicos para caracterizar la transición política que nos permitieron identificar los factores que favorecieron la permanencia de enclaves autoritarios en la etapa democrática, los cuales incidieron negativamente en la construcción del nuevo modelo de seguridad pública diseñado en el país a partir de los Acuerdos de Paz. En un segundo apartado, hacemos un recorrido teórico-metodológico para describir los principales paradigmas que ha enfrentado la gestión de seguridad en los últimos dos décadas y el condicionamiento que ha existido para la definición de la Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC), en América Latina y evidentemente en El Salvador. En un tercer apartado, valoramos los diferentes enfoques que existen sobre las causalidades de la violencia en el nivel colectivo e individual. Este marco explicativo servirá como preámbulo para observar el panorama delictivo en El Salvador desde una perspectiva integral (capítulo 4). Finalmente, planteamos la perspectiva integral de análisis de las políticas públicas que reconoce la dualidad en el diseño de los planes y programas de gobierno. Dicho enfoque, nos permite reconocer que el estudio de las políticas públicas debe realizarse desde tanto

desde una perspectiva procedimental (planteamiento, objetivos, metas, resultados y financiamiento), como valorando su diseño y ejecución en función del régimen político que las instrumenta.

1.1. La transición política y su vinculación con la transformación del sistema de seguridad salvadoreño a partir de la posguerra

Durante el desarrollo de la presente tesis, constantemente nos enfrentamos con obstáculos teóricos y metodológicos al momento de tratar de validar la pertinencia de recuperar el enfoque de la transición política para entender los procesos de transformación del sistema de seguridad salvadoreño. Para efectos de la presente investigación tuvimos que realizar una definición propia de lo que entenderemos como sistema de seguridad de Estado, que conceptualizamos como el conjunto de instituciones que operan bajo el mando del Ejecutivo y fungen como responsables de operar la política de defensa y seguridad pública de un país. En un sentido más amplio, también forman parte de un sistema de seguridad las políticas, normas, procedimientos, planes, programas y recursos que el Estado destine para preservar la seguridad interior y nacional.

Con esta precisión, las preguntas clave que permitieron construir una línea argumentativa válida para vincular la transición política a la gestión de seguridad en el país fueron ¿cuál es el alcance del militarismo y cuáles son las limitaciones de la democracia a partir de los noventa en El Salvador? y, ¿cómo se articulan esos procesos a la transformación del sistema de seguridad salvadoreño del siglo XXI? El primer paso para responder estos cuestionamientos fue definir lo que entenderíamos por transición política, caracterizar las particularidades del proceso en El Salvador de la posguerra y definir las implicaciones del contexto a nivel teórico.

En la realidad latinoamericana contemporánea, la definición de militarismo no puede reducirse a una visión simplista que lo describe como el control de los

militares sobre los civiles. La idea de militarismo evoca un exceso, una intervención desproporcionada, frecuente e ilegal del sector militar en la política,⁹ y por tanto, como un elemento que incide negativamente en la construcción democrática. Aunque el militarismo como fenómeno puede abordarse desde diversas perspectivas, para el propósito de la presente tesis lo explicaremos desde dos enfoques: como institución militar –composición, organización y aspectos doctrinarios- y como actor político que desde su estructura y organización trata de intervenir en las decisiones del Estado y en el ámbito de la política.

Con esta precisión y como punto de partida para dar respuesta a las preguntas iniciales, entendemos la transición política como el proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste, por otras diferentes.¹⁰ En otras palabras, la transición política se entiende como el intervalo histórico entre el fin de un régimen –generalmente, de corte autoritario o dictatorial- y el comienzo de otro –más democrático-. El conjunto de acontecimientos que emergen en dicho periodo dará contenido y forma al llamado “desarrollo democrático”.

Manuel Alcántara Sáez, señala que para saber si el “nuevo” régimen se ha instituido con éxito se deben valorar dos elementos: a) que los problemas tradicionales hayan sido institucionalizados por el nuevo régimen, es decir, que la estructura del Estado haya sido transformada y atienda eficientemente las problemáticas asociadas a la construcción de una nueva sociedad y b) que las

⁹ Lazo, Jorge, “Apuntes para su comprensión. El militarismo en América Latina” en *Revista Ideas de Babel*. Consultado en: <http://ideasdebabel.wordpress.com/2013/07/03/apuntes-para-su-compension-el-militarismo-en-america-latina-1-por-jorge-lazo-civildanes/>, consultado el 29 de julio de 2014.

¹⁰ Cfr. Santamaría, Julián, “Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español”, en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1982, p. 372.

instituciones garanticen la renovación, total o parcial, de la élite política, a través de la celebración de elecciones libres y competitivas.¹¹

Para Guillermo O'Donnell la señal típica de que ha comenzado una transición ocurre cuando los gobernantes comienzan a modificar sus propias reglas y ofrecer mayores garantías individuales a sus ciudadanos; este proceso es definido por el autor como "liberalización" o el preámbulo de la democratización. Para el autor la transición política podría darse por finalizada una vez que las reglas del "juego democrático" han sido acatadas por todos –gobierno y oposición– y cuando las instituciones políticas ganan el respaldo de la ciudadanía, sin el temor de antaño.¹²

Una de las dificultades al tratar de estudiar las transiciones políticas, es la complejidad teórico-metodológica que implica definir cuándo comienzan y concluyen estos procesos; más aún conlleva identificar los procesos intermedios que surgen en toda transición, así como las implicaciones que puedan tener en el desarrollo democrático. El caso salvadoreño entraña una experiencia muy particular que ha generado diversos debates entre los estudiosos del tema, a continuación retomamos algunos de los argumentos más significativos con el propósito de tomar una postura propia.

Como punto de partida, es necesario establecer una diferenciación entre la consolidación fáctica de la democracia electoral y, en sí mismo, el proceso de construcción democrática de una nación. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi reconocen la relevancia de hacer tal diferenciación de procesos dada la complejidad del debate en torno a la democracia contemporánea en América Latina. Los autores apuntan que la "consolidación fáctica de la democracia electoral" es el momento en el que con diversos grados de precariedad institucional y altibajos, se establecen las reglas del juego electoral como punto de

¹¹ Cfr. Alcántara, Manuel, "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 11, Madrid, CEC, 1992, p. 14.

¹² Cfr. O'Donnell, Guillermo, et al, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Tomo IV, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988, p. 20.

ruptura con el régimen anterior (dictatorial, autoritario, militar, etc.). En dicho estadio democrático se producen sentimientos de profunda insatisfacción por los limitados alcances del cambio democrático en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política.¹³ En contraparte, los autores definen la construcción democrática como un proceso más complejo en términos de construcción de ciudadanía y ampliación de la política que, en el largo plazo, favorecen la construcción de un nuevo proyecto democrático. A partir de dicha apertura, entran en disputa los diversos actores políticos y sociales que pugnan por la apertura de espacios de participación democrática.¹⁴

En este marco regional, los autores salvadoreños han realizado una interpretación propia del proceso de transición política y construcción democrática en su país. Álvaro Artiga-González señala que la transición política salvadoreña dio inicio en 1979, de la mano de la crisis y derrocamiento del régimen de “dictadura militar”¹⁵. En términos de Dagnino, Olvera y Panfichi, Rubén Zamora argumenta que el verdadero punto de partida para la consolidación fáctica de la democracia en el país comenzó con las elecciones presidenciales de 1994, por contar por primera vez con una participación plural que incluyó al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).¹⁶ Una lectura más compleja es la realizada por Edelberto Torres Rivas quien identifica en Centroamérica, dos momentos de transición. El primero, ocurre cuando hay guerras y elecciones al mismo tiempo, dicho periodo es denominado por el autor como pre o

¹³ Cfr. Dagnino, Evelina y Alberto Olvera, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, D. F., CIESAS/Instituto de Investigaciones Histórico Sociales-Universidad Veracruzana, 2006, p. 9.

¹⁴ Ibid p. 11.

¹⁵ En Centroamérica, la “dictadura militar” fue un proyecto que buscó situarse en el límite de la política, fue un gobierno de excepción –por tanto ilegítimo-, esencialmente provisional, que movilizó sus amplios recursos de fuerza para ordenar y controlar a la sociedad. Por definición, “lo autoritario” es incapaz de aceptar la oposición y, por tanto, no ofrece oportunidad a la democracia. En El Salvador, el periodo dictatorial (1931-1979), se caracterizó por la violencia y represión política ejercida por los gobiernos cívico-militares, que sumergieron al país en una profunda crisis social y política, al no poder garantizar elecciones limpias y, en consecuencia, sumergirse en una crisis de representatividad.

¹⁶ Cfr. Villacorta, Carmen, *Democracia electoral y neoliberalismo en El Salvador. La transición política salvadoreña entre 1979 y 2009*, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM, México, 2010, p. 45-46.

protodemocrático “porque ya no es una dictadura militar sino un gobierno civil el que organiza la sociedad pero aún cohibido por el poder del ejército”¹⁷. El segundo momento de la transición, sucede con la legalización del poder, es decir con la celebración de elecciones libres y sin fraude; en esta misma fase, la implantación de los Acuerdos de Paz representa el vehículo institucional que favorece la consolidación del régimen democrático.

Con base en los argumentos anteriores, podemos decir que coincidimos con la lectura de Torres Rivas sobre la transición ya que en El Salvador a diferencia de otros países en América Latina, los militares habían dejado oficialmente el poder en manos de civiles mediante el golpe de Estado de 1979 poco tiempo antes de que se desarrollara el conflicto bélico interno (1980-1992). No obstante, es cierto que como apuntan Torres Rivas y Zamora, el intento por promover la consolidación democrática en el país comenzó después de la firma de la paz, puntualmente en 1994, con la celebración de las primeras elecciones que tuvieron participación del FMLN.

A partir de dicha temporalidad, podemos identificar pistas del remanente de poder que heredó el “nuevo” régimen de su antecesor. Aunque en El Salvador existieran condiciones “predemocráticas” antes del conflicto armado, de alguna manera los militares tuvieron la capacidad de imponer o al menos incidir, en la definición de las condiciones y reglas del juego en el escenario político. Por tanto, es esencial hacer un seguimiento en el proceso de creación de instituciones y mecanismos democráticos de control militar en el periodo posterior, para poder conocer los alcances del militarismo en la fase democrática iniciada en la posguerra.

Para ello acudimos al trabajo de Dirk Kruijt y Kees Koonings, en particular, recuperamos la revisión histórica de los procesos de transformación de las relaciones cívico-militares en América Latina, que en buena medida es aplicable al caso salvadoreño. Los autores señalan que durante todo el siglo XX, las fuerzas

¹⁷ Torres Rivas, Edelberto, *La piel de Centroamérica*, San José, FLACSO/ASDI, 2007, p. 141.

armadas escasamente tuvieron que enfrentarse a ejércitos externos en guerras regulares –a excepción de algún conflicto limítrofe-. La intervención militar se ha dado en el marco de “conflictos internos” de carácter irregular, con el propósito de combatir a los denominados adversarios “subversivos” o “terroristas”, es decir, grupos políticos internos de carácter insurgente y opositores del gobierno que entre la década de los sesenta y ochenta trataron de romper la correlación de fuerzas existente y reformar al Estado.

Este rol “seguritista” asumido por las instituciones de defensa nacional latinoamericanas, tuvo como finalidad mantener los intereses del sistema político y la seguridad interna del Estado. En este contexto, Krujit y Koonings reconocen que el rol más sustantivo de las fuerzas armadas latinoamericanas entre las décadas sesenta, setenta y ochenta, fue su papel como actor político, con el cual asumieron funciones no-militares y tomaron parte de la propia conducción del Estado.¹⁸ Durante ese periodo, la capacidad de los militares para incidir en la arena política se materializó de diferentes maneras: como “fuerza estabilizadora”, “arbitro desinteresado”, “institución protectora de la Constitución”, “vigilante del desarrollo nacional”, entre otros.¹⁹ Los autores caracterizan a los denominados “ejércitos políticos” como “instituciones militares que desempeñan un papel activo y, con frecuencia, decisivo en la política nacional, justificando esta actuación como una extensión legítima de su papel profesional”.²⁰ Aunque en el caso salvadoreño queda claro que los militares han tenido un alto nivel de influencia en la conducción del Estado, el planteamiento teórico de Krujit y Koonings deja fuera del argumento el hecho de que los militares en su rol de actores políticos entre 1950-

¹⁸ Cfr. Fabián Sain, Marcelo, “La reestructuración de las fuerzas armadas en democracia precarias: el desempeño de los gobiernos civiles frente a los asuntos militares en Latinoamérica” en Arévalo De León Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la democracia: la reforma del sector seguridad en democracias precarias*, Guatemala, FLACSO/WSP-Internacional/IGEDEP, 2002, p. 34.

¹⁹ Cfr. Krujit, Dirk y Kees Koonings, “El sector de la seguridad en América Latina: balance y perspectivas en Arévalo De León Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la democracia: la reforma del sector seguridad en democracias precarias*, Guatemala, FLACSO/WSP-Internacional/IGEDEP, 2002, p. 78.

²⁰ Ibid p. 79.

1960 demostraron poca capacidad para imponer su visión estratégica y con ello subordinar al resto de los actores políticos.²¹

En los noventa, con el fin de la Guerra Fría y de los conflictos regionales derivados de ésta, los diferentes procesos de distensión, cooperación e integración, así como el comienzo del proceso de democratización de los sistemas políticos latinoamericanos, convirtieron en anacrónico el modelo tradicional de organización de la defensa y las fuerzas armadas.²² En otras palabras, los profundos cambios sufridos en la región latinoamericana a partir de los conflictos internos y la instauración de regímenes democráticos significaron el colapso de una forma particular de organización y funcionamiento de la defensa nacional. A pesar de que los militares continuaron siendo actores políticos influyentes, tuvieron que demostrar su capacidad de adaptación a un entorno político cambiante:

“Cuando en los años noventa se consolidaba conjuntamente el proceso de salida de los gobierno cívico-militares y el proceso del fortalecimiento de los gobiernos democráticos, podría observarse otro tipo de presencia de los militares políticos, ya no en la luz pública sino entre bastidores”²³

Edelberto Torres Rivas caracteriza a las transiciones democráticas ocurridas en la década de los noventa en Centroamérica como “incompletas”, a la vez que afirma que esta condición contribuyó a generar vacíos de poder que fueron llenados con la actuación de agentes autoritarios o con la intervención

²¹ Turcios, Roberto, *Autoritarismo y modernización: El Salvador 1950-1960*, San Salvador, El Salvador, Editorial Tendencias, 1993.

²² Cfr. Fabián Sain, Marcelo, “La reestructuración de las fuerzas armadas en democracia precarias: el desempeño de los gobiernos civiles frente a los asuntos militares en Latinoamérica” en Arévalo De León Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la democracia: la reforma del sector seguridad en democracias precarias*, Guatemala, FLACSO/WSP-Internacional/IGEDEP, 2002, p. 36.

²³ Cfr. Krujit, Dirk y Kees Koonings, “El sector de la seguridad en América Latina: balance y perspectivas en Arévalo De León Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la democracia: la reforma del sector seguridad en democracias precarias*, Guatemala, FLACSO/WSP-Internacional/IGEDEP, 2002, p. 82.

internacional.²⁴ Bajo esta misma lógica Manuel Antonio Garretón, plantea que en América Latina “las transiciones [...] de regímenes militares o autoritarios formalizados a regímenes democráticos, tienden a ser incompletas, es decir, a dejar herencias del régimen anterior en la forma de enclaves o residuos autoritarios”, mismos que impidieron el funcionamiento óptimo del sistema democrático.²⁵ Garretón definió a los “enclaves autoritarios” como ciertos elementos del régimen anterior que persisten en el régimen democrático.²⁶ El autor clasificó a los enclaves autoritarios como institucionales (leyes y la Constitución), socioculturales (valores autoritarios, etc.), basados en los actores (las Fuerzas Armadas o actores de veto), o ético-simbólicos (problemas de derechos humanos no resueltos).

En el marco de la transición política (1994) en El Salvador, los Acuerdos de Paz tuvieron como propósito incidir en la construcción del nuevo Estado democrático, creando para ello un marco programático que incluyó reformas socio-económicas y políticas para tratar de restituir los derechos de los ciudadanos en la nueva sociedad. No obstante, el planteamiento principal del pacto de paz buscó modificar las relaciones cívico-militares para lo cual era necesario separar los ámbitos de defensa y seguridad interna, así como la creación de nuevas instituciones de seguridad (ver capítulos 2 y 3).

Los gobiernos democráticos de los noventa insistieron en argumentar que con la promulgación de las reformas constitucionales de 1991 y luego del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se garantizaba que no quedarán remanentes del régimen anterior, en palabras de Garretón enclaves autoritarios. Sin embargo, en el tema de defensa y seguridad pública se observó la permanencia de los denominados “enclaves autoritarios” en todas sus modalidades: institucionales, basados en actores y ético-simbólicos, e incluso

²⁴ Véase: Torres Rivas, Edelberto, “La gobernabilidad centroamericana en la década de los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas de la postguerra” en *Revista América Latina Hoy*, núm. 8, España, Universidad de Salamanca, junio de 1994, p. 27-34.

²⁵ Cfr. Garretón, Manuel Antonio, Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones, Santiago, Fondo de Cultura Económica, p. 34.

²⁶ *Ibid* pp. 47 y 48.

socio-culturales, como se ampliará en el capítulo 4 de esta tesis en donde valoramos su incidencia en el proceso de transformación del sistema de seguridad de Estado en El Salvador.

En relación a los enclaves autoritarios de tipo institucional, podemos decir que a pesar de en la Constitución se estableció la separación formal de las atribuciones de defensa y seguridad interna, a la vez que eliminó todo componente político de la doctrina militar, se mantuvieron cláusulas para validar la actuación del ejército en labores de seguridad pública a petición del Ejecutivo. La poca claridad y ambigüedad de la Constitución respecto a las situaciones de emergencia en las cuáles el presidente podía llamar a las fuerzas armadas para el mantenimiento del orden público, es un claro ejemplo de la persistencia de enclaves autoritarios a favor de los intereses de los actores políticos del antiguo régimen.

El segundo tipo de enclave identificado por Garretón tiene que ver con los actores autoritarios, que en un régimen democrático serían identificados como los funcionarios y agentes del gobierno que se mantuvieron dentro de la estructura institucional con algún grado de poder, con el propósito de cuotas de influencia en el nuevo régimen. Al observar el grado de cumplimiento de los Acuerdos de Paz en El Salvador, fue fácil identificar el interés de las élites políticas –Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Partido Conciliación Nacional (PCN), así como los grupos empresariales que los apoyaban- por mantener enclaves basados en actores autoritarios.²⁷ Como lo abordaremos en el capítulo 3 y 5 del presente trabajo, en el proceso de creación de la Policía Nacional Civil (PNC) existieron elementos de autoritarismo residual entre ellos, haber favorecido la incorporación de ex militares a la PNC, conservar personal de inteligencia militar dentro de la estructura formal e informal del gobierno –como el Órgano de Inteligencia del Estado (OIE)-, mantener elementos de la doctrina militarista en los

²⁷ Ibid. pp. 34-36.

procesos de formación policial y definir regularmente tareas conjuntas entre el ejército y la policía para el mantenimiento del orden social, entre otras acciones.

El tercer tipo de enclave se refiere a la cuestión de derechos humanos entendido como el problema del esclarecimiento, reparación y sanción de los crímenes y violaciones perpetrados por el Estado durante la vigencia de los regímenes militares. Como veremos en el capítulo 2, luego del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se puede argumentar que los logros en materia de derechos humanos fueron reducidos, ya que tras darse a conocer el Informe de la Comisión de la Verdad no existieron por parte del gobierno acciones contundentes para resarcir a las víctimas, con lo cual se favoreció una mayor polarización social y se contribuyó a confirmar la impunidad. Dada la permanencia de este tipo de enclave autoritario, en la posguerra y aún en años recientes la represión y violencia por motivos políticos transformó su *modus operandi* para hacerse pasar por delincuencia común.

El cuarto y último tipo de enclave clasificado por Garretón tiene que ver con la permanencia de valores autoritarios en la sociedad. Como analizaremos en el capítulo 3 y 5 de la presente investigación, en el siglo XXI ante el incremento de la delincuencia y debido al manejo del discurso político desde el gobierno, entre los ciudadanos salvadoreños las fuerzas armadas han ganado mayor confianza que la propia PNC. Desde finales de los noventa, comenzó a vislumbrarse una tendencia ciudadana de apoyo al regreso de los militares para el mantenimiento del orden social, misma que se ha consolidado en años recientes –en particular, a partir de 2010- (ver capítulo 3).

Aún cuando podría argumentarse que en El Salvador los militares se han mantenido obedientes al mandato de los Acuerdos de Paz y que su incorporación a tareas de seguridad pública ha ocurrido a petición del Ejecutivo -y no por un interés propio-, Krujit y Koonings, advierten que el monopolio de la seguridad y la estabilidad nacional por parte de las fuerzas armadas no debe considerarse como un tema cerrado. Los autores precisan que en América Latina no se espera un regreso a las dictaduras militares de los sesenta, setenta y ochenta, al observar el

reciente golpe de Estado en Honduras (2009) y el intento de derrocamiento ocurrido en Ecuador (2010), debe considerarse como una posibilidad que la milicia pretenda conservar cierto nivel de privilegios y poder político.

Debemos reconocer que en el siglo XXI, bajo la premisa de modernizar a la institución castrense, los militares han asumido un nuevo rol como asesores y enlaces entre el propio ejército, los servicios de inteligencia, los servicios de seguridad, el sector público y el propio gobierno. Con ello, algunos sectores del ejército han logrado mantener su influencia esencial en la actuación diaria del poder civil y no alejarse del control de la esfera política.²⁸ Sin embargo, como reconoce José Miguel Cruz, más allá del debate acerca de si los militares deben participar o no de las tareas de seguridad interna, el problema es que las instituciones de seguridad siguen adoleciendo de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas. El autor puntualiza que estas debilidades no son producto de la introducción de las reglas democráticas en las tareas de seguridad, como muchas veces se ha argumentado, sino que por contrario, son legados de las estructuras autoritarias del pasado.²⁹

1.2. Referentes teórico-conceptuales: los paradigmas de la seguridad democrática en el siglo XXI

El inicio de la década de los sesenta dejó ver el interés de la administración de John F. Kennedy por impulsar en América Latina mecanismos de cooperación para estimular el crecimiento económico y la democratización política ante la “amenaza” de la revolución cubana en la región. La estrategia fue nombrada Alianza para el Progreso (ALPRO) y aunque en principio se introdujo como un plan integral de desarrollo que contempló la legitimidad de la reforma agraria y

²⁸ Cfr. Krujit, Dirk y Kees Koonings, “El sector de la seguridad en América Latina: balance y perspectivas en Arévalo De León Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la democracia: la reforma del sector seguridad en democracias precarias*, Guatemala, FLACSO/WSP-Internacional/IGEDEP, 2002, p. 82.

²⁹ Cruz, José Miguel, “Estado y violencia criminal en América Latina: reflexiones a partir del golpe en Honduras” en *Revista Nueva Sociedad*, marzo-abril 2010, no. 223, p. 83.

transformaciones estructurales al modelo socio-económico, al poco tiempo se transformó en una iniciativa que claramente priorizó el tema de seguridad nacional.

En Centroamérica, el ALPRO dio lugar a la adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que tuvo como telón de fondo la confrontación este-oeste y la lucha contra el comunismo. La DSN se fundamentó en una ideología nacionalista y de antiliberalismo político que dio como resultado la militarización de la gestión de la seguridad. Desde esta perspectiva, se identificó a los movimientos subversivos como el “enemigo interno” que amenazaba al Estado y, a nivel regional, ponían en riesgo la seguridad nacional; por tanto, tales expresiones de oposición al Estado debían ser atendidos por los gobiernos centroamericanos con el fortalecimiento del poder militar.³⁰ Con estos fundamentos, la función de mantenimiento del orden quedó a cargo de las FAES con el objetivo de preservar intactos los intereses de la clase política y económica. Asimismo se creó, una compleja red paramilitar y de inteligencia para apoyar al ejército en el cumplimiento de dichas funciones.

En la década de los noventa la región centroamericana inició un proceso de transición política que intentó dar fin a los regímenes autoritarios que, por décadas, mantuvieron el poder con el apoyo de las FAES y que se legitimaron gracias a la instauración de un sistema político basado en una “democracia de fachada”. El proceso democratizador tuvo como principal punto de referencia los

³⁰ La estrategia militar de “Guerra de Baja Intensidad” dirigida a las fuerzas revolucionarias - guerrilla o gobierno revolucionario-, consiste en aplicar la guerra de desgaste o agotamiento. Traducido al campo político, el desgaste debe ser físico, psicológico, moral y material y, afectar a la base social de apoyo del “enemigo”. Llevado al plano de la guerra, el desgaste debería tomar forma en cada uno de estos aspectos: el desgaste diplomático, para neutralizar la solidaridad internacional y aislar a las fuerzas revolucionarias; el desgaste militar, al mantener en movimiento constante a la guerrilla o en estado de alerta continua al ejército revolucionario; el desgaste económico, como consecuencia de lo mismo. En Centroamérica, la implementación de la GBI planteó dos líneas acción. Por un lado, los esfuerzos del gobierno norteamericano se enfocaron a la readecuación de los ejércitos de la región en fuerzas contrainsurgentes y, por el otro, al reforzamiento del centro democrático o militarización de la política en los países receptores. Véase: Castro, J. y Deborah Barry, *La guerra de baja intensidad y la militarización de Centroamérica*, VII Congreso Centroamericano de Sociología, Tegucigalpa, Honduras, 2-7 noviembre de 1986, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

diversos pactos de paz que dieron fin a los conflictos armados (Nicaragua, 1988; El Salvador, 1992; Guatemala, 1996); en mayor o menor medida, tales acuerdos apostaron por la reconversión militar y la aplicación de reformas policiales como principal herramienta para la instauración de regímenes democráticos, restando importancia a las reformas económica, política y social.

En este contexto, los gobiernos centroamericanos se enfrentaron en la posguerra al “nuevo” paradigma de la seguridad. Lo anterior implicaba una profunda reflexión sobre el enfoque doctrinario de seguridad que se adoptaría, así como la transformación de los sistemas y estructura operativa existente. Entraron en debate nociones sobre seguridad ciudadana, seguridad humana y seguridad democrática. En términos operativos, representaba que los gobernantes debían atender la delincuencia común y violencia generada como parte del proceso de construcción de la nueva sociedad, dejando de lado el modelo de seguridad contrainsurgente. A ello se sumó el reconocimiento de que la evolución conceptual y su aplicación en los hechos prácticos no se presentarían de forma continua y lineal.

En el caso salvadoreño, los Acuerdos de Paz definieron que la doctrina militar y policial recuperaría una clara distinción de atribuciones entre defensa nacional y seguridad pública y estaría apegada al irrestricto respecto a los derechos humanos. Aun cuando el pacto de paz no definió con claridad la doctrina a la que habría que transitar luego de quedar obsoleta la DSN, los diversos actores involucrados en el proceso de transformación del sistema de seguridad –a nivel local y regional- hablaron de una evolución hacia la Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC) –o de la seguridad democrática-. La seguridad ciudadana es definida desde una perspectiva amplia, al integrar dentro de su concepción la idea de que la gestión de seguridad no sólo debe buscar la persecución del delito sino también por las causas estructurales que lo generan. Dicha noción encuentra su fundamento en la premisa de que el Estado debe garantizar al individuo el derecho

a preservar su integridad física y desenvolverse cotidianamente con el menor nivel de amenazas a su persona o patrimonio.³¹

Aunque existe una tendencia para utilizar de forma indistinta los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad pública, sin embargo, el enfoque de cada una es profundamente contradictorio en términos de su aplicación. La seguridad pública se identifica como una responsabilidad exclusiva del Estado, mientras que la seguridad ciudadana hace énfasis en la corresponsabilidad gobernantes-gobernados para mantener la paz y el orden social. En concordancia con lo anterior, la noción de seguridad democrática reconoce una nueva configuración de procesos y actores sociales que da lugar a un acercamiento corresponsable (Estado-sociedad) e integral en relación a los temas de seguridad. La seguridad puede considerarse democrática en la medida en que la sociedad en su conjunto pueda ejercer su influencia sobre su gestión en el plano político, así como dar su opinión sobre la asignación de recursos para el mantenimiento del orden.³²

Asociado a los anteriores referentes, se encuentra el concepto de seguridad humana. El término fue acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 y forma parte del marco conceptual que sustenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³³. En términos teóricos, la seguridad humana³⁴ implica el reconocimiento y protección de las libertades vitales del individuo; dicho concepto puede complementar a la seguridad estatal (o pública) al centrar su foco de atención en las personas y hacer frente a otro tipo de inseguridades que no son consideradas como parte de la problemática

³¹ González, Patricia, *Seguridad ciudadana*, Guatemala: Cuadernos de Seguridad y Defensa No. 2, FLACSO-Guatemala, 2003, p. 16.

³² UNESCO, *Unidad para la paz y las nuevas dimensiones de la seguridad*, París: Departamento para la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia y la Tolerancia, Sector Ciencias Sociales y Humanas, junio de 2000, p. 23.

³³ Véase: *Declaración del Milenio*, Nueva York, 13 de septiembre de 2000.

³⁴ El concepto de seguridad humana engloba siete dimensiones: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política.

delincuencial –marginación, desigualdad y exclusión social-.³⁵ Existe consenso entre la academia y diversos organismos internacionales para decir que no puede haber desarrollo humano sin seguridad; en otras palabras, las políticas de desarrollo pueden fracasar a consecuencia de la inseguridad y la violencia. De ahí la importancia de concebir a la seguridad como una estrategia integral.

En medio de los procesos de reconstrucción nacional y consolidación de la paz iniciados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, los gobiernos de la región – con excepción de Belice- suscribieron el “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” (1995) como un reconocimiento formal de la supremacía del poder civil y el balance razonable de fuerzas, además de ser considerado un instrumento para el fortalecimiento democrático y garantía del Estado de derecho. En el documento se caracterizó a la seguridad democrática como integral e indivisible, así como inseparable de la dimensión humana.³⁶ El Tratado tuvo como referencia un interés mayor, impulsar en América Central un proceso de desarrollo, pacificación y democratización a través de la conformación del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).³⁷ A pesar de que dicho instrumento jurídico-político tuvo un importante peso conceptual y representó un avance en la integración de una noción sobre seguridad subregional, el diagnóstico de seguridad sobre el que fue diseñado ha sido rebasado en los últimos años al mismo tiempo que los compromisos originales de su promulgación no han sido llevados a la práctica.

Los esfuerzos por transformar el sistema de seguridad regional y orientarlo hacia una perspectiva humanista tuvieron un corto alcance; persistió entre los gobiernos centroamericanos el dilema entre privilegiar la seguridad externa o las vulnerabilidades internas.³⁸ Hacia 1995 volvieron a tomar fuerza en la agenda

³⁵ Consultado en: humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf el 11 de marzo de 2010.

³⁶ *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, San Pedro Sula, Honduras, 15 de diciembre de 1995.

³⁷ El Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) nace 1993 y tiene como principal precedente de su constitución el Protocolo de Tegucigalpa suscrito en 1991 por los países centroamericanos.

³⁸ *Compromiso de Santiago de Chile para la Defensa de la Democracia*, 4 de junio de 1991.

regional de seguridad las amenazas hemisféricas; ya no se hablaba del comunismo sino de la defensa de la democracia y la estabilidad política y Centroamérica siguió siendo ubicada por la comunidad internacional como un territorio vulnerable. En ese año se conformó el Comité de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA),³⁹ por medio del cual se establecieron mecanismos de arquitectura institucional como marco para la reformular la legislación y políticas de defensa.⁴⁰ En este mismo sentido, a finales del año 2000, se suscribió la llamada Convención de Palermo como un mecanismo internacional por combatir las expresiones de delincuencia organizada transnacional.

A inicios del siglo XXI, fue claro el proceso de sustitución del enfoque integral del modelo de seguridad democrática que trató de instaurarse en los noventa y el tránsito hacia un “nuevo” paradigma: el de la seguridad continental. Este hecho representó dejar atrás el enfoque tradicional de seguridad que había prevalecido durante las décadas del siglo pasado, en el contexto de la Guerra Fría y la DSN. En términos teóricos, el cambio de la perspectiva tradicional de gestión de la seguridad hacia un modelo alternativo representaría la adopción de un nuevo sujeto en el centro de la agenda: el ser humano.

El punto de partida para este cambio, fueron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Dicha situación trajo como consecuencia que las acciones estatales pusieran énfasis en las políticas de contención, sellamiento y securitización de las fronteras.⁴¹ En este marco, fue promulgada la “Declaración Bridgetown” el 4 de junio de 2002, en la cual la Organización de Estados Americanos (OEA) diagnosticó la existencia de “nuevas

³⁹ Los acuerdos y compromisos de la Comisión fueron suscritos por el conjunto de Estados miembro de la OEA:

⁴⁰ Benítez, Raúl, “Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional” Consultado en: http://www.cisan.unam.mx/pdf/cn04_02.pdf, 15 de septiembre de 2012.

⁴¹ Armijo Canto, Natalia, “Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica” En: Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 171.

amenazas” regionales, entre ellas, el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, la pobreza extrema y la exclusión social, las migraciones e inclusive las desastres naturales y problemas ambientales⁴².

La nula distinción entre problemáticas sociales y económicas de las relacionadas directamente con la criminalidad y la violencia, nos lleva a argumentar que estas concepciones son metodológica y éticamente incorrectas. Estas contradicciones se constituyen como parte del dilema de la seguridad hemisférica y derivan en que los gobiernos atiendan problemáticas de diversa índole –social, económicas y políticas- como amenazas a la soberanía nacional y mediante una misma respuesta: el incremento del presupuesto de defensa y de la presencia militar. Pese a ello, el planteamiento de Bridgetown fue ratificado en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (2003).

Estos últimos instrumentos protocolarios sirvieron como marco para que la OEA diera a conocer la existencia de “amenazas no tradicionales”, es decir que no son de carácter militar y debido a su impacto transnacional requieren ser atendidas no sólo a nivel interno, entre ellas: el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, la pobreza extrema y la exclusión social, las migraciones e inclusive las catástrofes naturales y problemas ambientales. Estas nociones de riesgo resultan contradictorias pues consideran dentro de la misma clasificación los delitos y sus causas; la pobreza, la exclusión social y la migración no pueden ser consideradas una amenaza a la seguridad, sino más bien se constituyen en un factor estructural que de no ser atendido por los gobiernos se constituye en un determinante del delito. La noción de transnacionalidad del delito favoreció el retorno de la tendencia estatal para atender las vulnerabilidades internas como un problema de seguridad externo.

En este marco, la Declaración sobre Seguridad en Las Américas (2003) constituyó un espacio de debate en que los países del hemisferio caracterizaron y priorizaron las problemáticas de seguridad por región. A partir de ello, se

⁴² Cfr. *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*, Bridgetown, Barbados, 4 de junio de 2002.

reconoció la necesidad de abordar la seguridad hemisférica desde una perspectiva flexible y que incorporara en su diagnóstico las particularidades de cada país (o región). Como resultado del proceso se sistematizaron las principales “amenazas” a la seguridad subregional; en Centroamérica, se contemplaron el narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, tráfico de armas, guerrillas y grupos subversivos, asimismo problemáticas relacionadas con el medio ambiente y desastres naturales, la pobreza y carencias sociales. Una vez más, prevalecieron en el diagnóstico de fenómenos criminales problemáticas de orden social, político y medio ambiental, que en nuestra perspectiva no deberían ser consideradas parte de la agenda de seguridad hemisférica. Por ejemplo se clasificó a los movimientos subversivos como una amenaza a la seguridad, hecho que en Centroamérica –y en general en toda América Latina- favoreció el regreso a nociones asociadas con el “enemigo interno” y el alejamiento de los compromisos por la seguridad democrática.

En este contexto fue aprobado en 2004 el “Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática”; el documento dejó de lado el compromiso de todos los gobiernos de la región por dotar a la seguridad de una visión humanista e integral, al sumarse a los esfuerzos internacionales para contener las amenazas de seguridad hemisférica como condición para el desarrollo sustentable de la región.⁴³ Para los gobiernos centroamericanos –incluido el salvadoreño-, a la dificultad de atender las amenazas de seguridad interna de la posguerra, se sumó la presión de la comunidad internacional por adoptar un modelo de cooperación regional que permitiera dar respuesta efectiva a problemáticas nacionales que al tomar carácter transnacional, se constituyeron en amenazas hemisféricas tales como: el uso creciente de armas de fuego y el crimen organizado dedicado al tráfico ilegal de personas, estupefacientes y bienes en general. De nueva cuenta, la intervención de Estados Unidos hizo que prevalecieran en el debate las concepciones de seguridad geoestratégicas, echando abajo el camino ganado en

⁴³ *Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática*, México, D. F., 8 de junio de 2004.

la construcción de nociones de seguridad de perspectiva integral y humanística. Se dejaron de lado los conceptos de seguridad democrática, seguridad ciudadana y seguridad humana, para dar entrada al debate de los términos de seguridad hemisférica, seguridad regional y seguridad internacional.

Esta dinámica ha sido posible debido a lo que Brian Job y Mohammed Ayoob denominan como “síndrome del Estado débil” entendido como la peculiaridad en la que “la persistencia de amenazas internas, ineficiencia institucional, ausencia de una sociedad cohesionada y carencia de legitimidad popular”⁴⁴ que fomentan el estancamiento e ineficacia de materia de seguridad pública y en la seguridad ciudadana. Los autores señalan que el panorama delincencial centroamericano forma parte de una dinámica internacional identificada como el “el dilema de la inseguridad en el Tercer Mundo” que “el dilema radica en que el ambiente externo y regional permite la subsistencia de estos Estados débiles, a pesar de que sean incapaces de cumplir la funciones mínimas de un Estado normal, tales como la protección de la propiedad y la seguridad del ciudadano.”⁴⁵ Como ya lo adelantamos, las incompletas transiciones a la democracia en Centroamérica favorecieron la continuidad de enclaves autoritarios y la intervención internacional en la resolución de problemas internos como la gestión de la seguridad.

1.2.1. La evolución del concepto de seguridad: de seguridad nacional a seguridad ciudadana

En El Salvador, la correlación de fuerzas políticas y sociales postconflicto trajo consigo una transformación de fondo en la concepción teórica de los sistemas de seguridad del Estado. La llegada al poder del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) de la mano de Alfredo Cristiani en mayo de 1989,

⁴⁴ Cfr. Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor, “El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna” en Ricardo Lagos (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Ed. Edhesa y Fundación Grupo Mayan, 2008, p. 390.

⁴⁵ Op cit.

representó el punto de partida para la consolidación del proyecto hegemónico de derecha que se tradujo en la preservación del poder durante 20 años.

En materia de seguridad pública, el proceso de aplicación de los Acuerdos de Paz en El Salvador, tuvo como marco una serie de transformaciones de carácter experimental que trataron de dar respuesta al nuevo paradigma. Ahora el gobierno ya no sólo debía preocuparse por contener la protesta social y mantener en paz a los movimientos armados sino que se encontraba ante el reto de diseñar una política nacional que atendiera la delincuencia común y la violencia generada como parte del proceso de construcción de la sociedad salvadoreña postconflicto.

En términos teóricos, existen por lo menos dos enfoques para entender la seguridad pública: en primer lugar, la perspectiva de estudio encargada de analizar las causas de la criminalidad y su repercusión en la estabilidad de los individuos y sus bienes y, en segundo término, una visión enfocada al estudio de las estructuras responsables de enfrentar dichas amenazas. En términos generales, la seguridad puede definirse como “la capacidad de dar respuesta efectiva a toda clase de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, incluyendo la preparación necesaria para prevenirlos y enfrentarlos adecuadamente. De manera que la seguridad pública se identifica con el conjunto de acciones orientadas a lograr una situación de ausencia o disminución de riesgos y amenazas.”⁴⁶

En Centroamérica, la transición política de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos tuvo implícita la configuración de una nueva noción de seguridad, en específico, los gobiernos de la región se plantearon el reto de transitar de una Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) hacia una Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC). Para ello, se estableció que el principal instrumento para lograr el cambio democrático sería la reforma policial, que además de garantizar el equilibrio de fuerzas y restablecer el poder civil, obligaría a los

⁴⁶ González, Patricia, *Seguridad ciudadana*, Guatemala, Cuadernos de Seguridad y Defensa No. 2, FLACSO-Guatemala, 2003, p. 16.

cuerpos policiales a operar bajo un esquema de rendición de cuentas⁴⁷. Dicho esquema estaría sustentado en la profesionalización, depuración y reestructuración de los cuerpos de seguridad pública y Fuerzas Armadas.

En el marco de la Guerra Fría, el bipolarismo Este-Oeste y la lucha contra el comunismo, Estados Unidos impulsó en Centroamérica su Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), con fundamento en una ideología nacionalista y de antiliberalismo político que, en América Latina, implicó la militarización del concepto de seguridad. Lo anterior significaba que el Estado, y en gran medida la Nación, quedaban representadas en las Fuerzas Armadas. En otras palabras, los conflictos sociales y políticos internos, fueron enfrentados por los gobiernos de la región como “amenazas” a los Estados mismos, y por ende, vistos como un problema de seguridad nacional que debía ser atendido con el fortalecimiento del poder militar. En breve, el malestar social que aglutinó a las diferentes fuerzas político-militares del país y que derivó en la insurgencia civil, fue atendido por el gobierno salvadoreño y la comunidad internacional, no como un problema interno sino más bien como un problema que afectaba la seguridad regional.

En contraparte, los regímenes en proceso de transición democrática sustentaron su política de seguridad en nuevas concepciones tomando como referente al ser humano, tanto en lo individual como en lo colectivo. Estas nociones se agruparon en la llamada Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC), que reconoce “el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes [y que] Se asienta en la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que este ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal.”⁴⁸

⁴⁷ Cfr. Neil, Rachel, *Sosteniendo la reforma: policía democrática en América Central*, Washington, D. C., Washington Office of Latin America, Programa de Seguridad Ciudadana, octubre de 2002, p. 4.

⁴⁸ González, Patricia, *Seguridad ciudadana*, Guatemala, Cuadernos de Seguridad y Defensa No. 2, FLACSO-Guatemala, 2003, p. 16.

En suma, el “nuevo paradigma de la seguridad democrática” implicaba que los gobernantes ya no sólo debían preocuparse por contener la protesta social y mantener en paz a los movimientos armados, sino que ahora debían atender la delincuencia común y violencia generada como parte del proceso de construcción de la nueva sociedad. Desde una perspectiva amplia, la noción de seguridad democrática de los pueblos da lugar a “una nueva configuración de los procesos mediante los cuales los actores sociales conciben las múltiples dimensiones de la seguridad, esos procesos mediante los cuales la sociedad en su conjunto decide ejercer su influencia sobre las cuestiones de seguridad en el plano político y de asignación de recursos en las esferas nacional y local.”⁴⁹ En otras palabras, la seguridad democrática implica la definición de mecanismos de corresponsabilidad Estado-sociedad que permitieran garantizar el mantenimiento del orden social.

Otro de los conceptos asociados al “nuevo paradigma de la seguridad democrática” aplicado en la región centroamericana, es el de seguridad humana⁵⁰ que fuera acuñado por el PNUD en 1994, y que forma parte de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁵¹. En términos teóricos, “la seguridad humana significa proteger las libertades vitales (...) [siendo éstas] libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio (...) La seguridad humana complementa a la seguridad estatal (...) al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal.”⁵² Existe consenso entre la academia y diversos organismos internacionales para decir que “no puede haber desarrollo humano sin seguridad o, dicho de otra forma, las políticas de

⁴⁹ UNESCO, *Unidad para la paz y las nuevas dimensiones de la seguridad*, Francia, Departamento para la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia y la Tolerancia, Sector Ciencias Sociales y Humanas, junio de 2000, p. 23.

⁵⁰ El concepto de seguridad humana engloba siete dimensiones: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política.

⁵¹ Véase: *Declaración del Milenio*, Nueva York, 13 de septiembre de 2000.

⁵² Consultado en: humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf el 11 de marzo de 2010.

desarrollo pueden fracasar a consecuencia de la inseguridad y la violencia.”⁵³ De ahí la importancia de concebir a la seguridad como una estrategia integral.

Aun cuando entre los gobernantes existe una tendencia a utilizar de forma indistinta, los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana, existen diferencias en cuanto a su percepción y contexto de origen, que los hacen profundamente contradictorios en términos de su aplicación. Mientras la seguridad pública se asocia con las políticas sectoriales y como una de las muchas responsabilidades del Estado, la seguridad ciudadana hace énfasis en la corresponsabilidad gobernantes-gobernados para mantener la paz y el orden social.

Los conceptos asociados al “nuevo paradigma de la seguridad democrática” en América Central, fueron institucionalizados por los gobiernos de la región a través del “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” suscrito en 1995, siendo este el reconocimiento formal de la supremacía del poder civil y el balance razonable de fuerzas. En dicho instrumento jurídico, se caracteriza a la seguridad democrática como integral e indivisible, e inseparable de la dimensión humana⁵⁴. Sin embargo, su aplicación a nivel regional, no llegó de manera continua y lineal. El compromiso de los gobiernos centroamericanos para dotar a la seguridad de una visión humanista e integral tomó forma hasta el 2004, con la aprobación del “Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática”. Dicho modelo surgió en medio de un debate mucho más amplio, la premisa de contener las amenazas de la seguridad hemisférica para favorecer el desarrollo sustentable de la región.⁵⁵

A nivel global, la llegada del siglo XXI dio inicio con la sustitución del enfoque multidimensional asociado al sistema de seguridad democrática durante los noventa, por un “nuevo” paradigma: el de la seguridad hemisférica. El punto de

⁵³ Consultado en www.iansa.org/regions/camerica/.../resumen-ejecutivo.pdf el 11 de marzo de 2010.

⁵⁴ Cfr. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, San Pedro Sula, Honduras, 15 de diciembre de 1995.

⁵⁵ Cfr. *Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática*, México, D. F., 8 de junio de 2004.

partida para este cambio, fueron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Dicha situación trajo como consecuencia que las acciones estatales pusieran énfasis en las políticas de contención, sellamiento y securitización de las fronteras.⁵⁶ En México, “las políticas migratorias (...) quedaron envueltas en los discursos sobre seguridad y control, dejando poco espacio para (...) temas económicos, comerciales, sociales y mucho menos para los relativos a los derechos humanos”.⁵⁷

A los acontecimientos del 11 de septiembre le siguió la promulgación de la “Declaración Bridgetown” el 4 de junio de 2002, en la cual la Organización de Estados Americanos (OEA) diagnosticó la existencia de “nuevas amenazas” regionales, entre ellas, el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, la pobreza extrema y la exclusión social, las migraciones e inclusive las desastres naturales y problemas ambientales.⁵⁸ Consideramos que estas concepciones son metodológica y éticamente incorrectas. Ello debido a que no discriminan entre las problemáticas que en sí mismas son expresiones de violencia, como el narcotráfico y el terrorismo, de otros fenómenos estructurales en los que la ineficacia del Estado se hace presente como: la pobreza, la exclusión social y las migraciones.

Según expertos la seguridad hemisférica “debe ser entendida como un concepto que se encuentra encajonado en un dilema entre los problemas económicos, sociales y ambientales, y entre los asuntos vinculados a la defensa. Ambos vértices del debate estarían condicionados por tres valores políticos básicos: la defensa de la democracia, la defensa de los derechos humanos y la

⁵⁶ Cfr. Armijo Canto, Natalia, “Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 171.

⁵⁷ Op cit.

⁵⁸ Cfr. *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*, Bridgetown, Barbados, 4 de junio de 2002.

seguridad humana y la soberanía de las naciones.”⁵⁹ En otras palabras, la seguridad hemisférica rescata como postulado básico la idea de que la inseguridad sólo puede ser combatida con mayores presupuestos para defensa y en menor medida con el fortalecimiento de la democracia.

1.3. Nociones teórico-metodológicas sobre violencia, delito y crimen organizado

En el siguiente apartado realizamos una conceptualización de la violencia como apoyo metodológico para abordar éste fenómeno en El Salvador desde sus distintos niveles y connotaciones. Comenzamos con una breve caracterización del contexto de la violencia en tiempos de guerra y posguerra, con el propósito de distinguir las causas de la violencia atribuibles al conflicto bélico de las motivaciones históricas de fenómeno en el país. Posteriormente, hacemos una diferenciación entre las categorías de violencia social y violencia delictiva como herramienta metodológica para discernir entre lo individual y lo colectivo, y comprender las motivaciones que originan cada uno de estos fenómenos. Dentro de la violencia colectiva, se puso énfasis en la reflexión sobre la violencia como expresión del Estado –ejercida desde sus instituciones y políticas-, como una explicación del ciclo de reproducción de la violencia y los altos índices de criminalidad en El Salvador. Finalmente, definimos a la violencia como expresión del crimen organizado y enunciarnos las diferentes expresiones delictivas que se atribuyen a este comportamiento.

⁵⁹ Benítez Manaut, Raúl. *Defensa y Seguridad Hemisférica hacia el Siglo XXI: El desafío de la cooperación internacional*. Ottawa, Canadá, Informe expuesto en la XXV Conferencia de Ejércitos Americanos, 2003, s/p.

1.3.1. La violencia de la guerra y la posguerra

Aproximarse al fenómeno de la violencia en El Salvador implica reconocer sus múltiples dimensiones, que van de lo individual a lo colectivo y de lo social a lo institucional. Simultáneamente, involucra el conocimiento histórico del contexto que enmarcó la construcción de la sociedad salvadoreña y sus instituciones, en el periodo previo y posterior al conflicto armado. Una idea especialmente difundida en los últimos años asume la visión simplista de que la violencia vivida en El Salvador a principios del siglo XXI es resultado directo de la guerra. Si bien consideramos que esto es parcialmente cierto, pensamos que es necesario reconocer las particularidades del tránsito de una violencia armada a una de carácter social –con variadas expresiones- en el país, como herramienta teórico-metodológica para profundizar en las causas estructurales de la exacerbación de la violencia en la posguerra. Consideramos que la cultura de la violencia en El Salvador no surge a partir de la posguerra y argumentar lo contrario sería igual que negar las causas socio-históricas complejas que la enmarcan. Más bien podemos decir que el conflicto armado salvadoreño exacerbó la cultura de la violencia, que históricamente ocupó un lugar en la construcción del imaginario social.

Como hemos referido en la introducción general de la tesis, la violencia armada en El Salvador surgió a partir de la confrontación política entre el FMLN-FDR y el gobierno que derivó en un enfrentamiento militar con el fin de exterminar al enemigo. Entre la población civil, la violencia de la guerra se hizo tangible en la desaparición forzada de personas, los asesinatos colectivos como mecanismo de “ajusticiamiento” y otras prácticas de terrorismo ejercidas por los escuadrones de la muerte que formaron parte de la amplia red paramilitar y de inteligencia conformada por el Estado. En este sentido, Anthony Giddens argumenta que la utilización política de la violencia como mecanismo para establecer reglas y asignar incentivos, poco a poco se convierte en un medio para institucionalizar la violencia y permear el sistema cultural que rige la construcción de la sociedad. En

el caso salvadoreño, el Estado históricamente se colocó como el principal actor violento del país.

La herencia de patrones de comportamiento violentos –no sólo tangibles a partir de la guerra- se visibilizó en la posguerra con la persistencia de expresiones de militarización en la sociedad entre ellas la necesidad de portación de armas y el fácil acceso a ellas,⁶⁰ la “normalización” del uso de la violencia como medio para dirimir diferencias en el nivel privado y público, la exigencia ciudadana de militares en la solución de los problemas del país –no sólo de seguridad- y cierta nostalgia por dicho tipo de autoridad, así como la debilidad institucional para reconocer y hacer frente a los diferentes matices que tomó la violencia en el país.⁶¹ En tiempos de posguerra, estilos arraigados de violencia se conjugaron con otros aprendidos en la guerra dando lugar a una violencia más compleja que afectó a la sociedad en su conjunto y generó sectores facilitares de los ciclos de reproducción del fenómeno.

La violencia en la posguerra ya no tenía motivaciones políticas o militares, por contrario fue resultado del descontento y frustración de grupos sociales desligados del Estado y de organizaciones ideológico-políticas. El fin del conflicto bélico no trajo consigo el desarrollo sostenible para el país, por contrario, se acrecentó la brecha entre los ricos y los pobres,⁶² acentuando y deteriorando todos aquellos factores negativos del medio cultural, en contextos urbanos y rurales caracterizados por altos niveles de exclusión y marginación social. La pobreza por sí misma no representa una explicación suficiente de la violencia social, sin embargo, es necesario reconocer que adquiere un peso más significativo en sociedades que viven procesos de transformación política e

⁶⁰ Al finalizar la guerra se estimó que el mercado negro de armas en toda la región Centroamericana fue de entre 1.5 y 2 millones. En El Salvador se calculó un remanente de armamento de 200 a 300 mil piezas.

⁶¹ Estas percepciones ciudadanas fueron analizadas en profundidad en el apartado 5.4. de este capítulo.

⁶² Entre 1991-1992, el 28.2% de la población vivía en situación de pobreza extrema, en tanto que para 1995 el indicador se redujo a 18.3%. Paradójicamente la disminución de la pobreza extrema coincidió con el incremento de la población no pobre que pasó de 40.3% en 1991-1992 a 52.3% en 1995.

institucional post-conflicto. En este contexto, los viejos patrones de convivencia se articulan y riñen con las nuevas pautas de socialización en construcción, y las expectativas que despierta el proceso de transición asumen un rol central en las conductas y actitudes de los ciudadanos. La continuidad de patrones de convivencia no pacífica, la desmovilización de fuertes contingentes humanos dedicados al esfuerzo bélico y con limitadas posibilidades de inserción a la vida civil, el arsenal bélico existente y no controlado, así como la aparición de nuevos intereses y demandas sociales, decididamente pueden articularse a la pobreza como factor catalizador de violencia.

En cualquier proceso de transición es de suma importancia el rol que juegan las expectativas generadas por los procesos de cambio y la percepción de hasta dónde éstas se cumplen o definen un entorno favorable para progresar en el futuro y modifican positivamente las condiciones de vida personal y familiar. Si tales expectativas no son satisfechas en la realidad y/o la subjetividad de las personas, la posibilidad de generar sensaciones de frustración y actitudes de agresividad y violencia se incrementa considerablemente. En tiempos de guerra, ciertas condiciones de exclusión o injusticia puede ser procesadas por los individuos como algo temporal y aceptadas como un “costo menor” ante riesgos mayores como el hecho de perder la vida. No obstante, en el posterior periodo de paz condiciones de desigualdad social y económica pueden fácilmente generar desencanto entre la población y rebasar sus niveles de tolerancia por considerar que se encuentran en un situación peor en la paz que en la guerra y que, por tanto, los sacrificios que asumieron durante el conflicto y las promesas que valoraron como ciertas en la transición resultan infructuosas.⁶³

Sin claridad sobre quienes resultaron ganadores y perdedores en la guerra, la ausencia de cohesión social y los altos niveles de frustración potenciaron la

⁶³ Estos sentimientos de frustración se visibilizan claramente en gran parte de los desmovilizados de la guerra, en particular, los niños y jóvenes ex combatientes que en tiempos de paz no lograron insertarse a la vida civil. Algunos estudios muestran que gran parte de estos menores enfrentaron una situación desfavorable ante sus pares en el proceso de inserción laboral por no contar con los niveles académicos requeridos, ante el hecho de haber abandonado sus estudios por integrarse a la actividad de la guerra.

vulnerabilidad hacia conductas de riesgo como la violencia social, comunitaria y/o familiar. La descomposición del tejido social e institucional se reflejó de forma significativa en la desintegración familiar y el rechazo social hacia las instituciones públicas y privadas. En el contexto de *impasse* de la posguerra, se generó una estructura cultural a partir de imágenes, símbolos, estereotipos y patrones de conducta agresiva como mecanismo para mediar las relaciones sociales e interpersonales. Paulatinamente, la insatisfacción de necesidades de gran parte de la población, la falta de una cultura de diálogo y tolerancia, así como el debilitamiento del aparato estatal y su capacidad resolutoria o mediadora, propiciaron que la violencia se convirtiera en el mecanismo más efectivo para la solución de conflictos familiares, grupales, comunitarios y sectoriales. Todos estos elementos contribuyeron a reconfigurar el panorama delictivo y exacerbar los niveles de violencia con que se cometían los ilícitos en el país, estos procesos serán objeto de estudio en los siguientes apartados.

1.3.2. La motivación de la violencia y su connotación delictiva

En el contexto de la posguerra en El Salvador, la violencia como problema social adquirió gran relevancia por considerarse que podía poner en peligro los procesos de transición política, económica y social que atravesaba el país. En postconflicto la violencia alcanzó nuevos significados en el tejido social e institucional salvadoreño, entrelazando la relación entre lo personal y lo colectivo, lo individual y lo institucional, lo económico y lo histórico, lo público y lo privado.

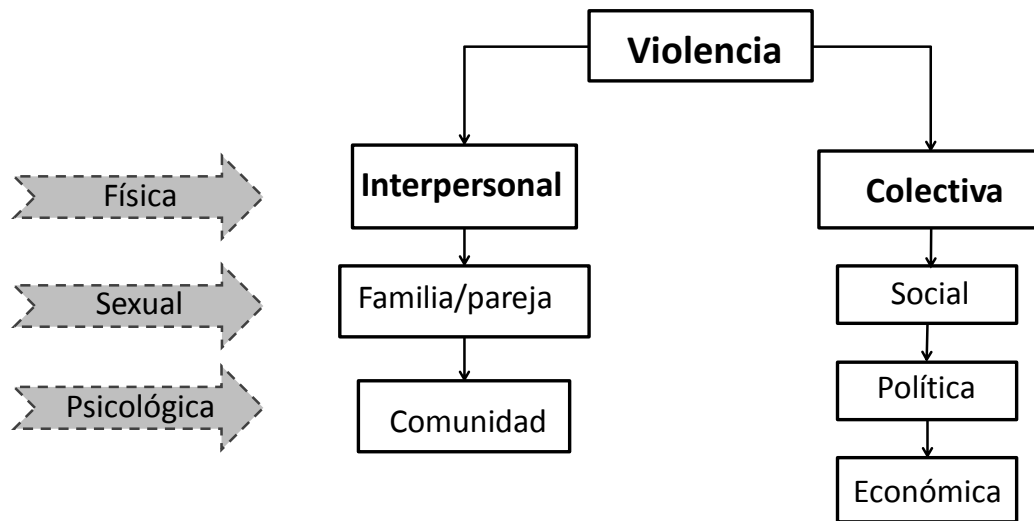
¿Pero qué entendemos por violencia? La Organización Mundial de la Salud (OMS) la define como el uso intencional de la fuerza o del poder físico expresado en actos violentos o amenazas en contra de una persona o una comunidad, que pueden provocar la muerte, lesiones, daño psicológico o trastornos del desarrollo en la víctima. La OMS propone una clasificación de los distintos niveles de violencia (figura1) que va desde lo interpersonal a lo colectivo y que para ambos casos se expresa en agresiones de carácter físico, sexual o psicológico. En el

ámbito interpersonal se colocan a los hechos violentos que suceden en el círculo familiar o de pareja, que tienen como principal víctima a menores de edad, compañeros sentimentales y ancianos; en este mismo nivel, se encuentran las agresiones que un individuo perpetra contra otras personas de las comunidad con las que no guarda parentesco y que puede o no conocer.

En contraparte, la violencia colectiva es ejercida por grupos de individuos organizados o por el Estado y tiene como propósito promover intereses sociales sectoriales, algunas de sus expresiones son: los hechos de odio en contra de grupos minoritarios, acciones terroristas y actos de violencia o represión de masas. Las motivaciones de la violencia colectiva son diversas pero la OMS sugiere agruparlas en social, política y económica, mismas que no son excluyentes entre sí.

En el plano colectivo, la violencia social es aquella que no tiene como finalidad motivaciones políticas o materiales -explícitas o implícitas- y que no es exclusiva de grupos específicos de la sociedad sino que forma parte del cotidiano –en el hogar, trabajo, calle, bares, lugares de recreación, etc.- de una gran mayoría de la población. Por su parte la violencia política incluye la guerra y otros conflictos violentos afines, entre ellos la violencia estatal. La violencia económica comprende los ataques de grupos de individuos organizados con el afán de obtener el lucro económico: trastornar las actividades económicas, negar el acceso a servicios por parte de algún sector de la población o generar división y fragmentación económica en una sociedad.

FIGURA 1. TIPOLOGÍA DE LA VIOLENCIA.



Fuente: Elaboración propia con base en propuesta de la Organización Mundial de la Salud (1996).

En El Salvador, la violencia social visibilizada en la posguerra es en buena medida atribuible a la violencia política ejercida por los regímenes políticos autoritarios que mantuvieron el poder en la historia reciente del país y que fueron conocidos por el uso de la agresión física y/o psicológica –directa e indirecta– como mecanismos de mantenimiento del control social. La violencia estatal previa y posterior a la guerra sentó sus bases en la creación de una estructura cultural constituida por símbolos, tradiciones, leyes y estilo educativo que se convirtió en el instrumento perfecto para crear en el imaginario popular y colectivo una relación desigual, al servicio de poder dominante. A nivel económico, las diversas expresiones de violencia tuvieron como “caldo de cultivo” el fenómeno de la pobreza, las tensiones históricas en torno al uso y tenencia de la tierra, así como la pésima distribución de la riqueza en el país. La conjunción de estos distintos niveles de violencia en lo colectivo, explica en buena medida la configuración violenta de la posguerra en el plano interpersonal y reitera el carácter multidimensional de las causas del delito.

La vinculación de la violencia con la comisión de hechos delictivos trasciende las dimensiones individual y colectiva del fenómeno, es decir, que puede hacer alusión tanto a expresiones de la delincuencia común como del crimen organizado. Algunos autores ubican a la violencia delincuencia como una sub-categoría de la violencia social, sin embargo, queda claro que la primera tiene motivaciones instrumentales que permiten circunscribirla en términos sociológicos y jurídicos con lo cual es fácil diferenciarlas. La violencia social no siempre es tipificada como un hecho delictivo y algunas de sus expresiones pueden ser simplemente valoradas como un hecho negativo que no encaja con ciertos valores y patrones de comportamiento social. Cuando la violencia social se asocia a la delincuencia comúnmente lo hace bajo la forma de lesiones y amenazas no mortales, pero en casos extremos puede ser una causal de homicidio. Otras variantes de violencia social que no derivan por sí mismas en hechos delictivos son situaciones de intolerancia, impaciencia, enemistad, estado de drogadicción y alcoholismo, entre otros.

A partir de estas categorías de análisis podemos argumentar que en El Salvador, la violencia colectiva tiene motivaciones múltiples y no excluyentes, las cuales confluyen y contribuyen a exacerbar el ciclo de reproducción de la violencia. Sin menospreciar las explicaciones sociológicas sobre la violencia - desigualdad, pobreza, persistencia de patrones culturales y fragmentación familiar- y sin perder de vista las condicionantes que aumentan la vulnerabilidad hacia la violencia en la región –ubicación geoestratégica para el crimen organizado, circulación de armas y drogas, etc.-, José Miguel Cruz sostiene que es imposible comprender la magnitud del problema de la violencia en el triángulo norte centroamericano sin tomar en cuenta el rol que juega el Estado en ella.⁶⁴ Coincidimos con el planteamiento de Cruz pues consideramos que una pieza fundamental para explicar el problema de la delincuencia en El Salvador tiene que

⁶⁴ Cruz, José Miguel, "Estado y violencia criminal en América Latina: reflexiones a partir del golpe en Honduras" en *Revista Nueva Sociedad*, marzo-abril 2010, no. 223, p. 67-83.

ver con cómo el Estado, a través de sus instituciones y políticas ha sido partícipe en ella.

El académico salvadoreño señala que desde el Estado la violencia se puede ejercer dentro de los márgenes de la ley, ya que usualmente con la excusa de enfrentar el crimen en periodos de coyuntura o emergencia, la acción del Estado interviene para modificar la normativa existente con el propósito de otorgar discrecionalidad a las instituciones de seguridad y promover políticas o campañas de “tolerancia cero”. Apoyamos la postura de Cruz al señalar que el problema de la alta criminalidad no tiene que ver solo con políticas públicas mal diseñadas o con policías poco profesionales y mal entrenadas, sino con gobiernos que a pesar de las reformas de las transiciones democráticas, han seguido marcados por las prácticas autoritarias del pasado y que, en algunos casos, han mantenido o restablecido a los viejos responsables de la violencia política al frente de la seguridad pública del presente.

1.3.3. La violencia como expresión del crimen organizado

Como se mencionó antes, la violencia delincuenciales es un comportamiento que sobrepasa los límites de lo individual y lo colectivo. La diversidad de crímenes que abarca la delincuencia organizada transnacional y la connotación que adquiere su accionar en cada región del hemisferio complica la tarea de definirla, pese a ello, la Convención de Palermo⁶⁵ –también conocida como Convención de las Naciones

⁶⁵ La Convención de Palermo nace en el marco de la celebración de la Cumbre del Milenio en el año 2000, en el cual los Estados Miembros de las Naciones Unidas ratificaron su compromiso por combatir las amenazas de la delincuencia organizada transnacional en sus múltiples expresiones, en particular los actos de terrorismo que se asocian a su accionar. De forma complementaria, se suscribieron tres protocolos: 1) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y 3) Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego,

Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional- y sus protocolos adicionales generaron un marco de referencia conceptual que crear una referencia común en la materia. Dicho documento jurídico define como “grupo delictivo organizado” al conjunto de tres o más personas que se asocian durante cierto tiempo con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o cualquier otro de orden material. De manera más específica, la Convención señala algunas características atribuibles a los grupos de delincuencia organizada: a) su constitución requiere del acuerdo de dos o más personas para, de forma estructurada, cometer “delitos graves”, b) su accionar guarda relación directa o indirecta con la obtención de algún beneficio económico o material, c) el desarrollo de la actividad delictiva organizada se realice en una zona geográfica que agrupe a varios Estados, d) que legitimen el capital económico y material obtenido por la actividad ilícita – por medio del lavado de dinero- y e) que generen mecanismos para facilitar su operación y obstruir la justicia, mediante la participación de funcionarios corruptos.

La Convención establece que serán considerados dentro de la categoría de “delitos graves” aquellos que son sancionados penalmente con prisión por al menos cuatro años, entre ellos, el lavado de dinero, tráfico de drogas, armas y personas. Esta clasificación no es cerrada y a partir de 2003,⁶⁶ ha sido labor de los gobiernos a nivel mundial atribuir particularidades a cada tipo delictivo de acuerdo a la realidad de las distintas regiones y países. En Centroamérica, las autoridades aseguran que el accionar de las pandillas se vincula con otras organizaciones transnacionales dedicadas a la delincuencia organizada y por tanto a la clasificación de delitos graves propuesta por la ONU se suman las maras. La peligrosidad de estos delitos los coloca dentro de la categoría de problemática

sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

⁶⁶ En 2003, los Estados Miembros de Naciones Unidas suscribieron la “Declaración de Seguridad de las Américas” como un reconocimiento a la emergencia de “nuevas amenazas” a la seguridad hemisférica y como punto de ruptura con las denominadas “amenazas tradicionales” que fueron causa de alarma entre los gobiernos del continente en el marco de la Guerra Fría. Esta transformación a nivel doctrinario fue estudiada con mayor amplitud en el capítulo 5.

“interméstica”, es decir, que se trata de fenómenos violentos que por su complejidad y alto impacto a nivel trasnacional exceden la noción de seguridad nacional o interna, por lo que deben ser diagnosticados y atendidos por los gobiernos de la región en su conjunto.⁶⁷

En 2006, la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC) definió a la región como: “*un área geoestratégica importante [...] escenario potencial de acciones del crimen organizado, narcoactividad, pandillas, proliferación de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos de bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas*”.⁶⁸ La vulnerabilidad de la región hacia ciertas amenazas de la delincuencia organizada puede ser explicada por diversos factores. En primer lugar, por su posición territorial que la ubica como conexión entre América del Sur y del Norte, es decir entre la región de mayor producción de narcóticos y la de mayor consumo del hemisferio; vinculado a lo anterior, la inseguridad, ilegalidad y falta de control en las dinámicas fronterizas⁶⁹ en la zona han favorecido su constitución como corredor logístico de personas, drogas y armas en constante disputa, desde principios del siglo XXI. Como se adelantaba, un segundo elemento a observar es la operación de pandillas delictivas en el triángulo norte centroamericano involucradas en delitos de homicidio, extorsión y robos, en constante pugna por ganar control territorial y, en casos específicos, vinculadas instrumentalmente con organizaciones del crimen organizado. En tercer lugar, la debilidad de las instituciones gubernamentales de

⁶⁷ Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor, “*El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna*” en Ricardo Lagos (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Ed. Edhesa y Fundación Grupo Mayan, 2008, p. 394.

⁶⁸ *Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región*, Reunión de las subcomisiones de la comisión de seguridad de Centroamérica, San Salvador, 27 y 28 de noviembre de 2006.

⁶⁹ Centroamérica comprende un territorio de 523,160 kilómetros cuadrados en el cual coexisten siete naciones: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que como región colindan en el norte con México y en el sur con Colombia. Muchos de los pasos fronterizos en las zonas limítrofes de la región, pueden considerarse como vulnerables o propicios para la emergencia de ciertas expresiones de la delincuencia organizada en Guatemala: El Carmen, Tecún Umán, Valle Nuevo y Agua Caliente; en El Salvador: El Amatillo, La Hachadura y Las Chinamas; en Honduras: Guasaule, Agua Caliente y El Amatillo; en Nicaragua: Peñas Blancas, Guasaule y Las Manos; en Costa Rica: Peñas Blancas, Paso Canoas y Aeropuerto Juan Santa María; y en Panamá: Aeropuerto Tocumen, Paso Canoas y Puerto Obaldía.

seguridad y procuración de justicia, así como los altos niveles de corrupción e ineficacia con que operan los países de la región. Un último factor a considerar es el fácil acceso a armas ligeras, que son adquiridas ilegalmente en el mercado negro o, formalmente gracias a la permisividad de la legislación sobre el uso y portación de armamento.

Además de la diversidad de factores que incrementan la vulnerabilidad y potencial delictivo en la región centroamericana, debe considerarse que el crimen organizado ha demostrado ser eficiente en términos de su evolución, adaptabilidad y perfeccionamiento. En los últimos años, se ha observado una fuerte cohesión al interior de los grupos delictivos organizados, así como altos grados de especialización y sofisticación en su estructura y operación. Aunque obtener poder o control político no forma parte de las motivaciones del crimen organizado, queda claro que sí buscan tener cierto nivel de influencia dentro del gobierno, así como generar alianzas con sectores estratégicos de la sociedad que les permitan consolidar los espacios de impunidad para el desarrollo de sus “negocios”.

En este contexto, los costos generados a partir de la operación de los grupos del crimen organizado se expresan directamente en los efectos sociales y económicos de la violencia inherente a ellos. Por un lado se contemplan los costos directos de la violencia, es decir el gasto gubernamental en prevención social, investigación y persecución del delito, el tratamiento de las víctimas, así como el mantenimiento del sistema penitenciario y de rehabilitación social. Simultáneamente, deben evaluarse los múltiples costos indirectos de la violencia que causa la delincuencia organizada a nivel individual –pérdida de la calidad de vida, angustia y miedo-, comunitario –intimidación cotidiana por parte de las mafias y las pandillas-, en la salud pública –mayor mortalidad a causa de los homicidios, incremento de consumo de drogas y alcohol, cuadros depresivos-, en los negocios –ausencia de una competencia legal a causa de los delitos de piratería y fraude, inestabilidad de las inversión privada y extranjera a causa de la delincuencia-, en las instituciones del Estado –por el incremento del gasto destinado a seguridad y procuración de justicia.- y finalmente, la gobernabilidad

democrática -la deslegitimación de los procesos electorales y en general, de la gestión gubernamental producto de la desconfianza de la ciudadanía en el combate del crimen-, son sólo algunos de los factores a considerar en cada uno países de la región.

1.4. Breves nociones sobre la política y las políticas públicas

Al incluir dentro del concepto de sistema de seguridad de Estado, no sólo a las instituciones de defensa y seguridad pública sino también a las políticas, planes y programas diseñados por el gobierno para dar respuesta a la delincuencia y violencia social, debemos precisar nuestra postura respecto al enfoque de políticas públicas que recuperamos para el análisis que planteamos en el capítulo 5 de esta tesis.

**CUADRO 2.
APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA.**

Hugh Heclo	“Una política puede ser considerada como un curso de acción o inacción más que unas decisiones o acciones específicas”.
James E. Anderson	“Un curso de acción seguido por un actor o conjunto de actores para tratar un problema o hecho preocupante”.
B. Guy Peters	“El conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.
William I. Jenkins	“Un conjunto de decisiones interrelacionadas [...] concernientes a la selección de metas y medios para alcanzarlas dentro de una situación específica”.

Fuente: Cfr. Pérez, Sánchez Margarita (Ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Colección Manuales de Ciencias Políticas y Sociología, Editorial Universidad de Granada, 2006, p. 52.

Como punto de partida debemos precisar qué entendemos por política pública. Tomando como punto de partida una definición genérica como la ofrecida por B. Guy Peters, se define a la política pública como una acción exclusiva de las

instituciones de gobierno que va encaminada a la resolución de una determinada situación problemática.⁷⁰ Al tratar de ir más allá en el enfoque teórico evaluamos que era necesario profundizar y tomar otros aspectos de la política pública en consideración. En primer lugar, para que una política pueda ser considerada como “pública” deberá haber sido gestionada y diseñada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales; con lo anterior, se trata de precisar que las políticas públicas deben ser estrategias en donde los actores de gobierno jueguen un papel clave aunque su participación no sea exclusiva, –debemos recordar que en los últimos años la participación de la sociedad civil ha cobrado relevancia en el diseño de las políticas públicas-.

Como apunta Hugh Hecló, una política pública puede ser considerada como la acción u omisión del gobierno; de ello se deriva que las políticas públicas pueden ser resultado de errores involuntarios, de decisiones deliberadas de no actuar sobre un determinado problema, de bloqueos políticos en las instancias de decisión o de que el Estado ni siquiera se plantee la posibilidad de dar respuesta a una situación problemática a fin de mantener un determinado *status quo*. Los casos de “inacción” por parte del Estado son ampliamente reconocidos en el campo de estudio de las políticas públicas, Peter Bachrach y Morton Baratz, reconocen la existencia de formas de poder que no se manifiestan en el proceso decisional, se trata entonces del “poder no visible” y hace referencia al fenómeno de la “no-toma de decisiones” (*non-decision-process*).⁷¹

En cualquier caso, es indispensable entender a las políticas públicas como un proceso decisional que va más allá del proceso inicial de elaboración de las políticas, el carácter cíclico de las políticas públicas, conlleva una constante toma de decisiones por parte de los agentes de gobierno. El diseño de una política pública lleva inherente el accionar de diversos actores de gobierno, por tanto, es de carácter interinstitucional. La aplicación de una política pública va encaminada

⁷⁰ Cfr. Pérez, Sánchez Margarita (Ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Colección Manuales de Ciencias Políticas y Sociología, Editorial Universidad de Granada, 2006, p. 52.

⁷¹ *Ibid* p. 53.

a influir sobre una situación problemática que resulta preocupante para la sociedad o que es visualizada por los actores de gobierno como una oportunidad política.

Finalmente, otro aspecto relevante en la definición de política pública es la vinculación de las mismas al sistema político. Manuel Alcántara señala que las políticas públicas deben ser concebidas como “productos del sistema político”, por lo que de ninguna forma pueden ser entendidas como partes exógenas del mismo; desde esta lógica el autor señala que las políticas públicas se derivan de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado.⁷²

En suma y con base al análisis teórico realizado anteriormente, para efectos de la presente investigación se entenderá por política pública: las acciones u omisiones de gobierno que, a pesar de que puedan ser consensuadas con integrantes de la sociedad civil, son diseñadas e implementadas por el aparato estatal y, que van encaminadas a dar respuesta a situaciones problemáticas que inciden en la preocupación de la sociedad en general y llegan a ser expresadas como demandas ciudadanas, o bien problemas públicos cuya resolución representa un nicho de empoderamiento para los actores políticos.

1.4.1. Sobre el modelo de análisis de políticas públicas

En general, los estudios de políticas públicas encuentran dificultades cuando se trata de precisar los objetos observables, visualizar los elementos constitutivos de una política, identificar y valorar los actores, escenarios y tramas que intervienen en la estructuración de una política pública.

⁷² Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, p. 14.

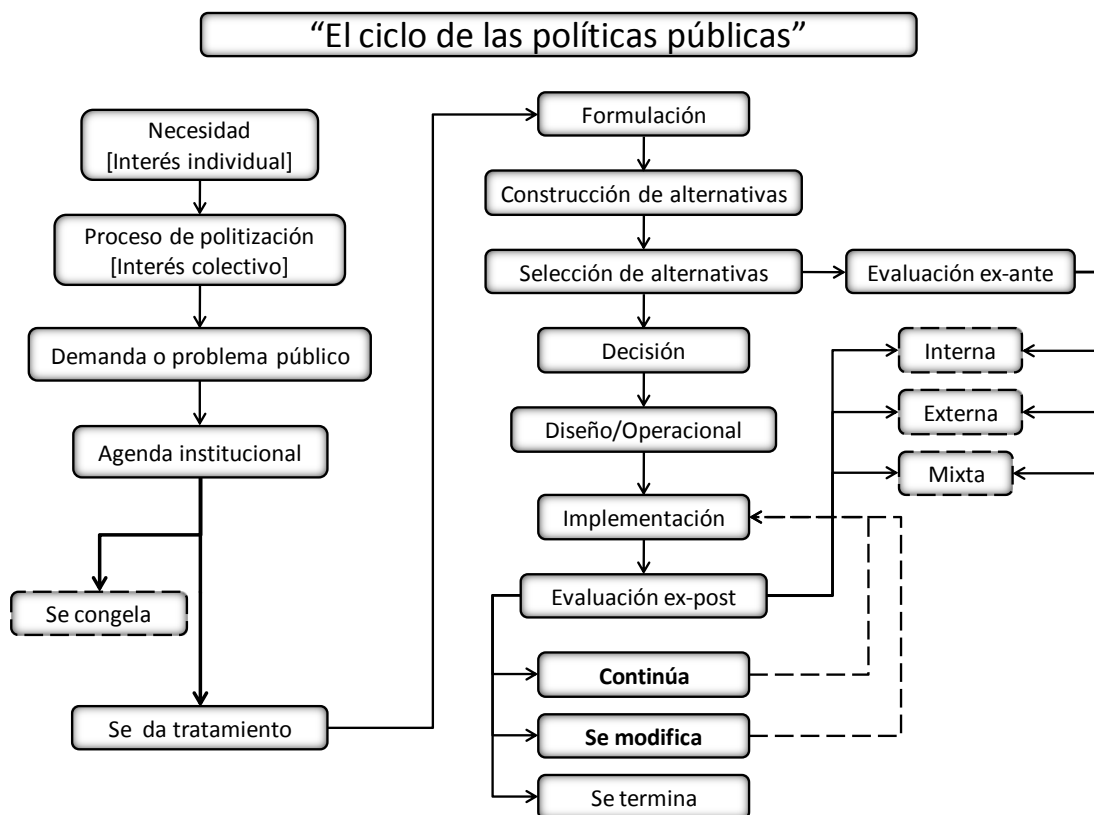
“Lo mismo ocurre con la tendencia a generalizar el uso de técnicas de elaboración o modelos de análisis y evaluación de políticas públicas. Pareciera que las políticas pueden ser formuladas, implementadas y evaluadas de la misma manera en Estados Unidos, Francia o España, que en Colombia, Chile o Paraguay.”⁷³

Al reconocer tal panorama y para efectos de la presente investigación, se retoma un enfoque complementario de análisis de políticas públicas que incluye una perspectiva de estudio que entiende a las políticas públicas como un conjunto de procedimientos estandarizados y por otro lado, un enfoque que considera las especificidades y condiciones que la política (o el régimen político) le impone a la elaboración e implementación de dichas acciones de gobierno. En este apartado se presenta la primera parte de este enfoque complementario; entendiendo que las políticas públicas deben ser analizadas desde una perspectiva procedimental, retomamos el modelo de estudio del “ciclo de las políticas públicas.”

Con base en las teorías expuestas por Harold Lasswell, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig se elaboró un diagrama que intenta explicar el proceso que siguen las políticas públicas desde su elaboración hasta su evaluación (ver figura 2). Desde una perspectiva formal, el ciclo de políticas públicas inicia con el surgimiento de una necesidad o interés individual que como parte del proceso de politización inherente a los problemas públicos se transforma en un interés colectivo; el reconocimiento institucional de situaciones problemáticas posicionadas en el interés colectivo se traduce en que éstos adquieren visibilidad y son incluidos como demandas que forman parte de la agenda de gobierno.

⁷³ Medellín Torres, Pedro, “*La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina*” en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (Coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, México, CEPAL, FLACSO-México y Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en México, Editorial Mino y Dávila, agosto de 2006, p. 102.

FIGURA 2. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo teórico propuesto por Harold Lasswell, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig.

Con base en lo anterior, se puede decir que los factores que influyen en la determinación de la agenda gubernamental son clasificados de la siguiente forma:

- a) “Situación de alarma o emergencia. La emergencia imprevista, la crisis o las situaciones conflictivas despiertan el impacto emocional y movilizan a los medios de comunicación, como resultado se ampliará el público que se sienta implicado, y por tanto, la presión sobre las autoridades gubernamentales.

- b) Emotividad e impacto emocional. A través de este elemento lo que se pretende es despertar la sensibilidad del gran público, que se sientan conmovidos por dicha problemática.
- c) Afecta a un gran público. La magnitud de la población afectada es fundamental para hacer que un problema sea considerado por las autoridades. Para ello se puede establecer una estrategia de globalización dentro del proceso de redefinición.
- d) El papel de los grupos de interés. [...] La presión que se logra ante los poderes públicos es mucho más efectiva si se está organizado.
- e) El papel de los medios de comunicación.
- f) Momento del ciclo político. [...] Situaciones en que la arena de la política se encuentra más abierta.
- g) El papel de la tradición y la cultura. Los valores de una sociedad en un momento concreto, también servirán como marco que nos permita determinar qué problemas tienen más posibilidad de entrar en la agenda.”⁷⁴

El nivel de influencia de cada uno de los actores involucrados en la integración de la agenda de gobierno, determinará si una demanda o problema público se congela o se le da tratamiento. Tomando esto como referencia la agenda puede clasificarse en dos tipos. En primer lugar, “agenda gubernamental, institucional o política” que se define como el conjunto de asuntos aceptados para su consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por otro lado, existe la “agenda sistémica o coyuntural” misma que está conformada por las demandas y pretensiones de los ciudadanos y por tanto, sujeta a ser incluida o no por los intereses y prioridades gubernamentales.⁷⁵

Como apunta Luis Aguilar: “si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la etapa de definición del problema una vez

⁷⁴ Pérez, Sánchez Margarita (Ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Colección Manuales de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, 2006, p. 121.

⁷⁵ *Ibid* p. 121.

que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno.”⁷⁶ Se entiende por definición del problema:

“los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.”⁷⁷

Una vez posicionado el problema, se procede a la fase de formulación de las políticas públicas que tiene como objetivo la construcción y selección de las alternativas, para apoyar esta etapa del proceso, formalmente se debe realizar una evaluación ex ante –o evaluación para la decisión- que podrá ser ejecutada por agentes internos o gubernamentales, por agentes externos o privados, o bajo un esquema de participación mixta y que estará encaminada a apoyar la toma de decisiones y emitir recomendaciones al respecto.

Cuando los agentes de gobierno han tomado una decisión se procede al diseño operacional de la política pública. Es decir, se define la población objetivo, se plantean las estrategias a seguir, se definen los objetivos generales y específicos así como las metas y temporalidad para cumplir cada una de las acciones conducentes. En este punto es donde formalmente el problema o demanda se convierte en política pública. Posteriormente, se lleva a cabo la implementación de la política pública que de acuerdo a lo planteado por Luis Aguilar:

“abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados

⁷⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Colección antologías de política pública, Tomo III, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición 1993, p. 51.

⁷⁷ Ibid p. 52.

para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.”⁷⁸

Como parte del diseño de las políticas públicas, se debe establecer cuáles serán los mecanismos de evaluación que comprobarán la eficiencia y eficacia de su aplicación, paralelamente se deberá fijar la temporalidad con que habrán de ser valorados los resultados de la aplicación de la política pública en cuestión. Este procedimiento también es conocido como evaluación ex post y tiene como principal objetivo conocer si una política pública habrá de continuar, modificarse o terminar (ver diagrama 2).

1.4.2. Sobre la vinculación de la política y las políticas públicas

Con la intención de realizar una valoración objetiva de las políticas públicas de seguridad aplicadas en El Salvador (1992-2013), en la presente tesis retomamos un enfoque de análisis complementario. Para ello, reconocemos en las políticas públicas un carácter procedimental (diseño, ejecución y evaluación) que no puede explicarse de manera independiente a su vinculación con la política (o el régimen político). Como ya lo han planteado diversos autores:

“en el estudio de las políticas públicas, el desafío no está en solamente en identificar los actores políticos (públicos y privados, estatales y no estatales), ni sus interacciones políticas, ni sus dinámicas de negociación en los procesos de formulación de las políticas. El verdadero reto está en establecer los elementos que determinan los comportamientos de los actores, sus intereses y pautas de intervención frente a los procesos de estructuración de las políticas públicas.”⁷⁹

⁷⁸ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en Aguilar Villanueva, Luis (Editor), *La implementación de las políticas*, México, Colección Antologías de Política Pública, Tomo IV, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición 1993, p. 99-100.

⁷⁹ Medellín Torres, Pedro, “La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias debiles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina” en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (Coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, México, CEPAL, FLACSO-México y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en México, Editorial Mino y Dávila, agosto de 2006, p. 103-104.

Reconociendo la apuesta anterior, el politólogo Pedro Medellín Torres argumenta que los estudios de políticas públicas que contemplan la decisión gubernamental fuera de la lógica del régimen político presentan resultados incompletos. En su búsqueda por una análisis integral de éstas acciones de gobierno, el autor realiza una propuesta teórica aplicable a los países de América Latina que plantea como hipótesis central que la estructuración de políticas públicas en la región se encuentra limitada a la existencia de “regímenes de obediencias endebles” asegurando que “se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen del momento que atraviesen los intereses privados”⁸⁰. El autor realiza un planteamiento teórico que nos ayudó a comprender la dualidad motivacional de la acción gubernamental.

- a) “En su función estratégica, las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado; concretan las relaciones para traducir los principios de flexibilidad y autonomía en ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente; definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público para ser incluidos en la agenda de gobierno, y describen los niveles de homogeneidad y armonía que rigen la gestión integradora de los mercados y las economías nacionales.
- b) En su condición institucional, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública.
- c) En su relación con las estructuras políticas, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado.

⁸⁰ Ibid p. 116.

d) En su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cuál los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan.”⁸¹

En breve, de la misma manera en que los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, el diseño y ejecución de las políticas públicas, se encuentra condicionado a la manera particular en que los gobernantes disponen de los recursos institucionales para poder imponer desde el gobierno un determinado proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad. Estos escenarios definidos a nivel teórico son visibles en la realidad salvadoreña, en la cual el diseño de las políticas de seguridad ha estado limitado por los intereses políticos, las coyunturas electorales y el condicionamiento internacional, tal como analizaremos en el capítulo 5.

⁸¹ Ibid p. 107.

1.5. Conclusiones

En el presente capítulo se integraron los principales conceptos teóricos que sirvieron como base para crear una línea argumentativa que dio sustento al planteamiento del problema de investigación. Ante la ausencia de un punto teórico de partida, tuvimos que realizar una definición propia para sistemas de seguridad de Estado, que para efectos de esta investigación se entiende como el conjunto de instituciones, políticas, normas, procedimientos, planes, programas y recursos que el Estado destina para garantizar la seguridad nacional y la seguridad pública.

Posteriormente, realizamos una aproximación teórico-metodológica que nos permitió caracterizar la transición política salvadoreña en el contexto de la posguerra y como preámbulo para la construcción del nuevo Estado democrático (1994-en adelante). En este marco, definimos a la transición política como el proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste, por otras diferentes.

Con base en esta definición identificamos que la complejidad de estudiar las transiciones políticas se centra no sólo en ubicar la temporalidad de cuándo comienzan y cuándo terminan, si no identificar la relevancia de los procesos intermedios que suceden en el desarrollo democrático. Debido a las particularidades del caso salvadoreño, acudimos a Edelberto Torres Rivas por considerar que realiza su lectura del proceso como la más adecuada. El autor señala dos momentos en la transición política, el primero que define como periodo predemocrático que comenzó con el golpe de Estado de 1979 que derrocó a los militares y dejó el poder en manos de civiles, y el segundo en 1994, cuando una vez terminado el conflicto bélico interno se integró al FMLN dentro del sistema de partidos y se celebraron las primeras elecciones democráticas con participación del frente. Esta segunda etapa es conocida como consolidación democrática.

Debido a que la transición política representó el cambio desde un régimen militar hacia uno democrático, Krujit y Koonings señalan que deben observarse

con detenimiento en la construcción del nuevo régimen los procesos de creación de instituciones y mecanismos democráticos de control militar. En este marco, nos interesó indagar sobre si en la posguerra salvadoreña existieron remanentes del militarismo y si su permanencia condicionó de alguna forma los alcances y limitaciones en la evolución del sistema de seguridad de Estado.

Torres Rivas y Garretón señalan que en Centroamérica y, particularmente en El Salvador la transición democrática fue incompleta debido a la continuidad de los denominados enclaves autoritarios, que son definidos como los residuos autoritarios del régimen anterior. Garretón clasifica a los enclaves autoritarios en institucionales, basados en actores, patrones socio-culturales o ético-simbólicos. En el caso de El Salvador consideramos que los enclaves de tipo institucional y los basados en actores autoritarios son los más relevantes a observar.

Respecto a los enclaves autoritarios institucionales encontramos que aunque la Constitución estableció la separación formal de las atribuciones de defensa y seguridad interna, fue flexible al mantener cláusulas que justificaban la actuación del ejército en labores de seguridad pública a petición del Ejecutivo. El segundo tipo de enclave tiene que ver con los actores autoritarios. El gobierno salvadoreño mantuvo dentro de la estructura institucional funcionarios con algún grado de poder tanto a nivel directivo como operativo, con el propósito de cuotas de influencia en el nuevo régimen. Este interés por mantener control dentro de las nuevas instituciones democráticas fue muy evidente en el ámbito de la seguridad, el autoritarismo residual se expresó en la incorporación de ex militares a la PNC dentro de la estructura formal e informal del gobierno –como el Órgano de Inteligencia del Estado, el mantenimiento de elementos de la doctrina militarista en los procesos de formación policial y la definición regular de tareas conjuntas entre el ejército y la policía para el mantenimiento del orden social, entre otras acciones.

A pesar de que existe consenso para decir que en El Salvador los militares se han mantenido obedientes al mandato de los Acuerdos de Paz y que su incorporación a tareas de seguridad pública ha ocurrido a petición del Ejecutivo y no por un interés propio, coincidimos con Krujit y Koonings cuando argumentan

que el interés de las Fuerzas Armadas por mantener poder político sigue vigente. Lo anterior no quiere decir que planteamos un regreso similar a las dictaduras militares de los sesenta y setenta, pero si es probable que en pleno siglo XXI con la justificación de modernizar a la institución castrense, pueda validarse un nuevo rol de los militares en la seguridad pública como asesores y enlaces entre el propio ejército, los servicios de inteligencia, los servicios de seguridad, el sector público y el propio gobierno.

La gestión de la defensa y la seguridad han enfrentado diversos paradigmas a nivel teórico. En los noventa la finalización de los conflictos armados a nivel regional volvió obsoleto el modelo de gestión de seguridad contrainsurgente vinculado a la DSN; ante la emergencia de nuevos actores y problemáticas delictivas en la posguerra, se visualizó la necesidad de transitar hacia un enfoque distinto. Entraron en debate nociones sobre seguridad desde una perspectiva amplia que privilegiara la atención de las causas estructurales del delito y contribuyera a adoptar un nuevo sujeto en el centro de la agenda de seguridad: el ser humano. Entre tales nociones destacó la seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad democrática, todas ellas vinculadas a la DSC. El alejamiento de la doctrina de seguridad de la perspectiva contrainsurgente y su acercamiento hacia modelos integrales de gestión, requeriría separar las funciones de defensa y seguridad pública, como principal herramienta para desmilitarizar estas sociedades.

Desfavorablemente los esfuerzos por transformar el sistema de seguridad regional y orientarlo hacia una perspectiva humanista tuvieron un corto alcance. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2002 en Estados Unidos, la presión internacional por atender las denominadas “nuevas amenazas hemisféricas” hizo que resurgiera en los gobiernos centroamericanos el dilema entre privilegiar la seguridad externa o las vulnerabilidades internas. La agenda Centroamericana de seguridad hemisférica ya no contemplaba la lucha contra el comunismo y los grupos subversivos como en los ochenta y noventa, sino la defensa de la democracia y la estabilidad política que podía verse afectada a

causa de delitos transnacionales como el narcotráfico, terrorismo, crimen organizado y tráfico de armas. En el marco de este nuevo paradigma de la seguridad, se relegó la construcción de nociones de seguridad de perspectiva integral y humanística, para dar paso al debate de los términos de seguridad hemisférica, seguridad regional y seguridad internacional.

Como preámbulo para reconstruir el panorama delincencial en El Salvador en un periodo amplio (1992-2012) conllevó realizar una aproximación teórica y metodológica sobre las múltiples dimensiones de la violencia –colectiva: política, económica y social; interpersonal: familiar, de pareja y comunitaria-, así como sobre las diversas formas e implicaciones que puede tomar en su vinculación con la actividad delincencial –ya sea del orden común o como expresión del crimen organizada-. Dentro de la violencia colectiva, se puso énfasis en la reflexión sobre la violencia como expresión del Estado –ejercida desde sus instituciones y políticas-, como una explicación del ciclo de reproducción de la violencia y los altos índices de criminalidad en El Salvador.

Finalmente, se llevó a cabo una revisión de las principales concepciones de política pública, a fin de establecer herramientas conceptuales que permitieran analizar las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno de El Salvador entre 1992 y 2013. En este mismo sentido, se realizó un recorrido teórico en el campo de estudio de la Ciencia Política con el propósito de contar con un modelo integral de estudio de las políticas públicas que no se acotara una visión funcionalista del problema de la delincuencia y violencia social. Por ello, recuperamos un planteamiento teórico que además de realizar una revisión procedimental de las políticas de seguridad, recupera las especificidades de los regímenes políticos que enmarcaron las diseñan y ejecutan.

CAPÍTULO 2. MARCO CONTEXTUAL. PAZ Y POSGUERRA EN EL SALVADOR

2.1. Antecedentes: desarrollo del conflicto y firma de la paz

En octubre de 1979, se produce un golpe de Estado a cargo del autodenominado movimiento de la “juventud militar”, al cual se sumaron organizaciones democráticas aglutinadas en el “Foro Popular” conformado por partidos de oposición –incluido el PCS-, sindicatos, asociaciones gremiales, sectores medios democráticos e incluso sectores del gran capital. Dicho grupo derrocó al general Carlos Humberto Romero. Se establece una “Junta de Gobierno” (1979-1980) controlada por elementos civiles y militares reformistas, que plantea como puntos principales de su proyecto: el cese a la represión, la disolución de las organizaciones paramilitares, el respeto y garantía de los derechos humanos y la adopción de medidas encaminadas a una más equitativa distribución de la riqueza nacional, entre ellas, la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el comercio exterior.⁸²

La actuación de la “Primera Junta” transcurrió en medio de la oposición activa de las organizaciones políticas y guerrilleras, quienes visibilizan al proyecto reformista como una maniobra en contra del movimiento popular. Por su parte, los grupos de la clase dominante desplazados de la dirección del Estado, se pronuncian a través de sus corporaciones y organismos paramilitares en contra del proyecto reformista. Como resultado de dicha confrontación, elementos conservadores de la Fuerza Armada constituyen la “Segunda Junta Revolucionaria” (1980) con la participación del PDC. En marzo de 1980, se promulga la Ley de Reforma Agraria que decretó la expropiación de toda propiedad individual mayor de 500 hectáreas, las cuales deberían ser entregadas a cooperativas campesinas con opción a compra. El decreto impactó el 16% de las

⁸² Cfr. Gutiérrez-Haces, M. et al., *Centroamérica: una historia sin retoque*, México, El Día, 1987, p. 104.

tierras agrícolas del país sobre todo en las zonas central y oriente. Como medida complementaria a la reforma agraria, la junta promulga las leyes de nacionalización de la banca y del comercio exterior. La oposición de sectores de las Fuerzas Armadas a este “paquete de reformas”, derivó en la instauración de una “Tercera Junta Revolucionaria” (1980-1982) en donde predominan los militares de la vieja guardia. Entre ellos estuvo José Napoleón Duarte que sería nombrado presidente interino por la Asamblea Constituyente instalada entre 1982 y 1985.

De manera paralela a los ajustes y cambios al interior de las distintas juntas revolucionarias, se reestructuraron las principales fuerzas políticas y sociales del país. La polarización de la sociedad salvadoreña alcanza su clímax en enero de 1980, cuando se produce en San Salvador la más grande movilización popular en la historia del país. Doscientas mil personas marchan por las calles de la ciudad respaldando las demandas de la izquierda revolucionaria.⁸³ Se conforman el FDR y el FMLN, este último unificó a las cinco principales organizaciones político-guerrilleras del país. No obstante, las debilitadas fuerzas políticas que representaban los intereses de la oligarquía del país, lograron articularse como poder emergente gracias a la gradual internalización de los Estados Unidos.

El 10 de enero de 1981, el FMLN lanza su “Ofensiva Final” contra el régimen, con lo cual se inauguró el periodo de enfrentamiento abierto y sostenido con la Fuerza Armada. A partir de ese momento, la “guerra de guerrillas” se transforma en una guerra civil.⁸⁴ El enfrentamiento armado se generalizó paulatinamente en el territorio nacional. Entre 1981 y 1983, el FMLN desarrolló su estrategia de: resistir, desarrollarse y avanzar, que involucró la consolidación de su retaguardia estratégica, la organización del ejército guerrillero y el inicio de una estrategia política, con difusión internacional. La seguridad que ganó la guerrilla para sus desplazamientos por gran parte del territorio le permitió poner en práctica

⁸³ *Ibid.* p. 105.

⁸⁴ Cfr. Benítez Manaut, R., et al., *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, CINAS/CRIES, 1988, p. 5.

la táctica de concentración de sus fuerzas. Orgánicamente, el FMLN constituye brigadas y batallones, lo que le facilitó efectuar acciones con mayor alcance.

Por su parte, la Fuerza Armada enfrentó el reto de transformarse, rápidamente, de un “viejo” ejército convencional y represivo, a una maquinaria capaz de enfrentar una guerra de carácter irregular. Con el apoyo de la administración Reagan, ejecutaron una estrategia de contrainsurgencia basada en la doctrina de “guerra de baja intensidad”. Bajo esta perspectiva, la política militar del gobierno retomó planteamientos tácticos aplicados por la milicia norteamericana en Vietnam, entre ellos la llamada “estrategia de tierra arrasada”. Dicha maniobra consistía en el ataque frontal a la población civil considerada como base social de la guerrilla. En este contexto, miles de civiles fueron asesinados, desaparecidos, torturados y desplazados de sus lugares de vivienda, como fue ampliamente documentado por el Informe de la Comisión de la Verdad.⁸⁵

Hacia 1983 el FMLN alcanzó su propósito de transformar su pequeña estructura militar en un ejército guerrillero funcional. Las campañas militares de ese año, dieron cuenta de decenas de pequeñas y medianas posiciones militares en el interior del país. El 30 de diciembre de 1983, las fuerzas guerrilleras toman por asalto el cuartel “El Paraíso”, una de las mayores guarniciones militares del norte país, con lo cual se produce un importante cambio cualitativo en la correlación de fuerzas en la guerra. A esta operación le sucederían otras de igual dimensión en los años subsiguientes. Para este periodo, la política de guerra del FMLN incluyó, además de la realización de miles de acciones militares y de sabotaje, la ejecución de asesinatos políticos en contra de militares, funcionarios públicos, empresarios y civiles considerados como agentes del Estado.⁸⁶

Ante el notable avance militar del FMLN, se incrementa la participación norteamericana en la guerra civil. Entre 1983 y 1985, la Fuerza Armada

⁸⁵ En este periodo, se registran graves matanzas entre las que destacan las de: Río Sumpul, entre el 14 y 15 de mayo de 1980, Río Lempa entre el 20 y 29 de octubre, 1981 y, El Mozote en diciembre 1981.

⁸⁶ Cfr. Chávez Aguilar, J. y Felipe Vargas Ortiz, *A 10 años de los Acuerdos de Paz de El Salvador*, San Salvador, Ediciones CEPAZ, 2002, p. 25-26.

salvadoreña apoyada por asesores militares norteamericanos, operó una readecuación estratégica y táctica con el propósito de desarrollar una alta capacidad de movilización y concentración de fuerzas de infantería, así como el fortalecimiento del poder de fuego aéreo. El ejército intensificó la formación de los batallones de reacción inmediata, batallones regionales, unidades especiales y unidades de inteligencia militar, al tiempo que la fuerza aérea aumentó el número y la calidad de sus medios aéreos. Luego de la visita del entonces vicepresidente George Bush a El Salvador (diciembre de 1983), en la cual condena la actuación de los “escuadrones de la muerte”, se reporta una disminución en las violaciones en contra de la población civil por parte del ejército.⁸⁷

La dinámica de la confrontación permeó toda la sociedad. En las ciudades se desarrollaron entre tanto importantes organizaciones sociales, sindicales y comunales que acompañaron durante toda la guerra los esfuerzos por encontrar una salida política negociada al conflicto armado, en este período se fundan la Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS) y el Comité Permanente del Debate Nacional por la Paz (CPDN). Estas organizaciones sufrieron persecución sistemática por parte de la Fuerza Armada, cuerpos de seguridad y de las instancias clandestinas del Estado.

Hacia 1987 los ajustes estratégicos operados tanto por las Fuerzas Armadas como por el FMLN generaron una situación de impase, donde ninguna de las dos fuerzas en contienda logró sobreponerse a la otra. En este contexto, el 7 de agosto del mismo año en la Ciudad de Guatemala, los presidentes de Centroamérica suscriben el documento “Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica” conocido como “Esquipulas II” (ver capítulo 2). Los puntos principales establecían el objetivo de lograr el cese al fuego en noventa días, el establecimiento de comisiones nacionales de reconciliación, la amnistía general, la creación de una Comisión Internacional de Verificación y el

⁸⁷ Comisión de la Verdad (ONU), “De la locura a la esperanza: la guerra de los doce años en El Salvador”, Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, San Salvador en *Revista Estudios Centroamericanos* No. 533, marzo, 1993.

cese de ayuda logística y de armamento a todos los grupos de la región alzados en armas.

El sábado 11 de noviembre de 1989, el FMLN desencadenó la mayor ofensiva registrada a lo largo del conflicto. Esta intervención es conocida como uno de los episodios más violentos de la guerra y se prolongó por varias semanas. El gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994) que había llegado al poder apenas en junio de ese año, entró en crisis y llegó a pensarse que la guerrilla tomaría la ciudad de San Salvador. En este contexto, la administración George Bush optó por apoyar una solución negociada al conflicto dejando de lado el objetivo de alcanzar una victoria militar sobre la insurgencia. En el escenario internacional la coyuntura salvadoreña coincidió con el derrumbe de la entonces Unión Soviética y del proyecto socialista que encabezó, en medio de la pugna Este-Oeste. A nivel local, la presión de la sociedad salvadoreña en torno a la necesidad de alcanzar la paz, debilitó aceleradamente los factores materiales, humanos y morales que sostenían el enfrentamiento de las partes en conflicto. En este punto (1990), ambas partes reconocieron la imposibilidad de una victoria militar decisiva y se retomó con mayor dinamismo el proceso de negociación.

2.2. Acuerdos de Paz: ¿reformas estructurales y transformación del Estado?

Durante el desarrollo de la guerra civil salvadoreña, el proyecto ideológico-insurgente comandado por el FMLN se expresó en tres ofertas de negociación de la paz, mismas que evolucionaron en su contenido pasando de reformas político-económicas profundas a una oferta que sólo buscó introducir a la organización guerrillera a las reglas del juego de la “democracia representativa”. La primera propuesta se gestó en 1981 y planteó la instauración de un Gobierno Democrático Revolucionario (GDR), que tuviera como principios rectores la independencia nacional y autodeterminación, la reestructuración del ejército, la libertad de

religión, un modelo de economía mixta, una política exterior no-alineada y la convocatoria a elecciones.⁸⁸

La segunda propuesta del Frente nació en el marco de las rondas de negociación de 1984 y planteó la necesidad de instaurar un Gobierno de Amplia Participación (GAP), es decir, un modelo de “gobierno compartido”. Dicho planteamiento no prosperó y fue cuestionado por la base social de la organización guerrillera por considerar que flexibilizaba las demandas libertarias del GDR. Finalmente, la tercera iniciativa surgió en medio del diálogo entre el FMLN y el gobierno en 1989, en el cual se retomaron sólo líneas generales de negociación: el cese al fuego y elecciones democráticas (plurales), a partir de su incorporación al sistema de partidos. Ésta última propuesta se constituyó en la base de las negociaciones de paz, dejando de lado el proyecto de reforma radical planteado al inicio del conflicto que proponía: el rescate de la soberanía, la propuesta de instaurar una nueva Asamblea Constituyente y la implementación de una política exterior independiente.⁸⁹

En contraparte, el proyecto contrainsurgente, encabezado por el gobierno estadounidense de Ronald Reagan, impulsó una salida militar no-negociada y de perfil conservador, basada en la estrategia militar de “guerra de baja intensidad”, y la instauración de un modelo democrático procedimental. La combinación de tácticas militares y estrategia política por parte del gobierno de José Napoleón Duarte (1984-1989), logró revertir la derrota militar de la contrainsurgencia. Operó tanto la represión a escala del conflicto para recuperar los espacios tomados por la guerrilla como la apertura política limitada mediante elecciones controladas.⁹⁰

Ambas perspectivas - la de la insurgencia y la de la contrainsurgencia - fueron recogidas “parcialmente” en la fase programática (1990-1992) y operativa (1992-1994) de negociación del conflicto a partir de 1989. Los planteamientos que

⁸⁸ Cfr. Burgos, Raúl, *As peripécias de Gramsci entre Gulliver e O Pequeno Polegar (Um estudo sobre os projetos políticos do PT e da FMLN)*, San Pablo, Campinas: Unicamp, 1994, p. 93.

⁸⁹ Op cit.

⁹⁰ Cfr. Burgos, Raúl, *As peripécias de Gramsci entre Gulliver e O Pequeno Polegar (Um estudo sobre os projetos políticos do PT e da FMLN)*, San Pablo, Campinas: Unicamp, 1994, p. 94.

acabamos de mencionar, derivaron por fin en la suscripción de los Acuerdos de Paz en Chapultepec, el 16 de enero de 1992. De manera concreta podemos decir que estos acuerdos dieron lugar al establecimiento de cinco reformas fundamentales: 1) la reinserción del FMLN a la vida política y la amnistía de sus integrantes, 2) la modificación radical de las relaciones cívico-militares bajo una perspectiva de apego a los derechos humanos, expresada en la desmilitarización de los cuerpos policiales del país y la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), 3) el programa de reformas socio-económicas, 4) las reformas al sistema judicial y 5) las reformas al sistema electoral.⁹¹

La realización de tales transformaciones tuvo como preámbulo la aprobación de importantes reformas constitucionales promulgadas en 1991⁹². Antes de ello, la Constitución de El Salvador sólo se había reformado a partir de los golpes de Estado realizados por la Fuerza Armada –en: 1824, 1841, 1950 y 1983-; nunca las reformas habían sido producto de una concertación política seria y con un cierto consenso en relación con las bases fundamentales del ordenamiento jurídico, económico, político y social del país.⁹³ En reconocimiento de lo anterior, en el presente apartado también haremos referencia a breves nociones teórico-metodológicas que nos ayudaron a comprender las particularidades del proceso de transición en El Salvador de la posguerra.

⁹¹ En el presente apartado analizamos las reformas en el plano político, económico y social pactadas en los Acuerdos de Paz, de tal forma que los apartados sobre las Fuerzas Armadas y la creación de la PNC se profundizaron en el capítulo 5, por constituirse como el objeto de estudio principal de la presente tesis.

⁹² La Constitución de 1983, que habría de reformarse a partir de los Acuerdos de Paz, fue promulgada a partir del derrocamiento de Carlos Humberto Romero por intervención de la mayoría parlamentaria de extrema derecha, en el momento en que la represión y la matanza de líderes y activistas opositores estaba en su apogeo y, la guerra civil se había extendido a la mayor parte del territorio nacional.

⁹³ Cfr. Samayoa, Salvador, *La reforma pactada*, San Salvador, UCA Editores, 2002, p. 353.

2.2.1. Reforma política: la incorporación del FMLN al sistema de partidos y la “nueva” correlación de fuerzas

Como se adelantó en el apartado anterior, el sistema político salvadoreño comenzó una “primera transición” entre 1979-1984, con la cual concluyó el periodo de dictadura cívico-militar en el país. Luego de dos elecciones presidenciales controladas y tras concluir el conflicto bélico, los Acuerdos de Paz suscritos el 16 de enero de 1992, establecieron reformas en el ámbito político con la finalidad de que la “segunda transición” -o mejor aún la consolidación democrática- ocurriera en un espacio de amplia concertación por parte de todas las fuerzas del país. Tales reformas comprometieron transformaciones al sistema electoral, a la vez que establecieron los términos para la incorporación formal del FMLN a la vida política.

La reforma electoral tuvo como principal componente la creación, en 1992, del Tribunal Supremo Electoral (TSE) en sustitución del Consejo Central de Elecciones (CCE). El nuevo tribunal quedó a cargo de la organización y administración de las elecciones del país a partir de 1997, siendo las elecciones 1994 auditadas –de manera complementaria- por la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y diversos observadores nacionales e internacionales. El cambio en el máximo organismo electoral buscó garantizar la realización de elecciones libres, competitivas y respetadas en su resultado.

Para ello, se definió una integración plural de base mixta –Artículo 208 constitucional-, es decir que tres de los cinco integrantes del TSE representarían a los partidos o coaliciones más votados en las elecciones presidenciales y los restantes dos miembros emanarían de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia. La instauración del TSE favoreció el desarrollo democrático del país al incrementar la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral, no obstante, el Código Electoral reformado a partir de los Acuerdos de Chapultepec presentó

importantes fallas y vacíos. En particular, respecto al manejo del padrón y el registro electoral.

Otro elemento representativo de la reforma política, fue la creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) como una nueva institución dentro del sistema político salvadoreño con funciones consultivas y supervisoras para el proceso de aplicación de los acuerdos. Aunque su integración buscó la concertación, la polarización de la sociedad en tiempos de posguerra, derivó en que en la práctica se formaran dos bloques opuestos: por un lado, el integrado por el FMLN, Convergencia Democrática (CD), Unión Democrática Nacionalista (UDN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). En el otro se agruparon: el gobierno, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido de Conciliación Nacional (PCN) y Movimiento Auténtico Cristiano (MAC).⁹⁴

Entre los principales logros de su operación se encuentran el haber vigilado la ejecución completa del cese al enfrentamiento armado –31 de octubre de 1992- y la promulgación de leyes consensuadas durante el proceso, sin embargo, dicho papel estuvo limitado por no contar con los medios para garantizar la implementación de los acuerdos. Aun cuando COPAZ, fue una institución política con alto grado de representatividad, no se puede decir que fue un organismo de participación de la sociedad civil, ya que no contó representación de las organizaciones sociales.

El componente sustantivo de la reforma política fue la legalización de la participación del FMLN en el escenario electoral. Dicho *status* fue otorgado mediante un decreto legislativo promulgado el 1 de septiembre de 1992, que derivó en la suscripción de un acta constitutiva con la carta de principios y objetivos del partido, el reconocimiento de sus miembros fundadores y la justificación histórica de su nacimiento.

⁹⁴ Cfr. Muñoz, María de la Paz, “*El fortalecimiento de la sociedad civil: una esperanza real o ideal*” en *Seminario permanente sobre resolución de conflictos, Tendencias actuales de la resolución del conflicto salvadoreño*, San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1993, p. 133.

Con el objetivo de promover la incorporación plena del FMLN a la vida política luego del cese al enfrentamiento armado, los Acuerdos de Paz comprometieron la adopción de medidas legislativas para garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ex-combatientes del Frente. Como parte de estas acciones se promulgó una ley de amnistía, en donde se comprometieron amplias garantías de seguridad para el retorno de los exiliados y lisiados.

2.2.1.1. Construcción del “nuevo” régimen político

Más allá de la formalización jurídica del FMLN como partido político, los Acuerdos de Paz definieron como condición para el desarrollo democrático que el gobierno salvadoreño procuraría ciertas garantías políticas: realización de actividades de proselitismo, derecho a la instalación de infraestructura apropiada (locales, imprentas, etc.), libre ejercicio del derecho de reunión y movilización para los dirigentes, activistas y miembros del Frente, así como libertad para la publicación de propaganda política en los medios de difusión. En este sentido es relevante saber, ¿cuál fue el panorama electoral previo a la participación del FMLN?

El poder ejercido por la alianza PDC-Fuerzas Armadas, hizo posible la existencia de elecciones y guerra al mismo tiempo. Durante el conflicto armado, se celebraron en El Salvador dos elecciones presidenciales -1984 y 1989- y cuatro contiendas legislativas -1982, 1985, 1988 y 1991-. En dicho periodo, se observó el incremento de los votantes identificados con la ideología derechista de ARENA y la consecuente caída en el número de electores con predilección por el PDC (cuadro 3). La participación de los partidos de izquierda -representada en el Partido Convergencia y la Unión Democrática Ciudadana (UDC) fue posible hasta las elecciones presidenciales de 1989, mismas que dieron el triunfo a los “arenistas” por razones completamente coyunturales.

A pesar de esta fachada democrática, el proceso electoral era controlado y su ejecución buscaba cumplir con los requisitos mínimos de institucionalidad para contar con el apoyo financiero de Estados Unidos en la guerra. El *statu quo* de

PDC pudo sostenerse por poco tiempo, en 1989 ARENA llegó al poder debido al incremento de los votantes identificados con la ideología derechista del partido que buscaban respuestas más efectivas para la solución del conflicto armado.

**CUADRO 3.
ELECCIONES EN GUERRA. VOTOS POR PARTIDO POLÍTICO.**

PARTIDO/IDEOLOGÍA	1982 (%)	1984* (%)	1985 (%)	1988 (%)	1989* (%)	1991 (%)
ARENA	29.5	29.8	29.7	48.1	53.8	44.3
PCN	19.2	19.3	8.4	8.5	4.1	9.0
PAISA	Np	Np	3.7	2.1	Np	Np
MAC	Np	Np	Np	Np	1.0	3.2
UP	Np	Np	Np	Np	0.5	Np
PPS	2.9	1.9	1.7	Np	Np	Np
LIBERACIÓN	Np	Np	Np	3.8	Np	Np
MERECEN	Np	0.5	0.1	Np	Np	Np
POP	0.9	0.4	0.1	Np	Np	Np
DERECHA	52.5	51.9	43.7	62.4	59.4	56.5
AD	7.4	3.5	3.7	1.7	0.5	0.6
PDC	40.1	43.4	52.4	35.1	36.0	28.0
PAR	Np	Np	0.3	0.5	0.3	Np
CENTRO	47.5	46.9	56.3	37.4	36.8	28.6
CONVERGENCIA	Np	Np	Np	Np	3.8	12.2
UDN	Np	Np	Np	Np	Np	2.7
IZQUIERDA	Np	Np	Np	Np	3.8	14.8
TOTALES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Base de datos oficiales proporcionados por el Consejo Central de Elecciones.

Np: no participó

*Se refiere a elecciones presidenciales, el resto son elecciones de diputados.

El partido de derecha llegó a la presidencia, en gran parte, por elementos ideológicos y económicos activos en la sociedad civil. Por un lado, el cansancio de la población por la guerra y por el otro, la premura de respuestas para apoyar a los sectores más desgastados económicamente durante el conflicto. En ese contexto inició una disputa por la influencia en la población trabajadora de la ciudad y del

campo por parte de las dos principales fuerzas políticas existentes: ARENA y el FMLN.⁹⁵

Posterior a la suscripción de la paz, en el plano electoral, se vivieron dos momentos importantes: los comicios de 1994 y 1999. Las elecciones de 1994 representaron un momento histórico para El Salvador, al ser las primeras elecciones en paz y por ser la primera inclusión del FMLN al sistema de partidos. Fueron también significativas en términos de la vinculación ideológica que subsistía entre la oligarquía modernizada y amplios sectores de la población popular. Luego de dos rondas de votación, Armando Calderón Sol de ARENA llegó al poder, tras vencer a la alianza partidaria entre el FMLN y CD. De acuerdo con los datos procesados por el TSE de El Salvador, ARENA venció a la coalición con el 49.3% -en la primera ronda, el 20 de marzo de 1994- y el 68.3% de los votos –en la segunda, el 24 de abril de 1994-, arrasando con la mayoría de la votos en todos los Departamentos del país.⁹⁶

Este triunfo de la derecha puede explicarse por varios factores. En primer lugar, la “relativamente” buena gestión macroeconómica de Cristiani que tras la conclusión del periodo bélico repatrió los capitales de la gran empresa privada, e impulsó el sorprendente crecimiento del sector servicios (ambos fenómenos económicos, sin embargo, eran de carácter pasajero). En segundo lugar, la inclinación mayoritaria de buena parte del electorado salvadoreño hacia las opciones de la derecha como consecuencia de un fenómeno de tradición autoritaria y paternalismo político. Persistió una fuerte vinculación entre la oligarquía modernizada y los sectores populares. En tercer lugar, la desmovilización de la sociedad como producto de la guerra civil. Finalmente, un elemento de carácter coyuntural que incidió en el triunfo de la derecha, que fue la millonaria campaña propagandística montada por ARENA para exaltar el capital

⁹⁵ Cfr. Ruiz Contardo, Eduardo et al, *América Latina hoy*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores/Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990, p. 287.

⁹⁶ PDBA - Political Database of the Americas (2009): Electoral Systems and Data. Georgetown University: <http://pdba.georgetown.edu/>, 13.09.2009.

político de la “cultura de la paz” y su incipiente modernización como partido democrático.

Paralelamente, el FMLN sustentó su estrategia político-electoral en exacerbar su papel como negociador en los Acuerdos de Paz. Pero, si bien es cierto que el partido se posicionó como impulsor de reformas en la estructura jurídico-constitucional y político-electoral, también se debe reconocer que dejó de lado la definición de medidas para la transición en el orden económico y social. En ese sentido se apreció que los intentos de mantener el vínculo ideológico con los sectores populares no fueron suficientes. Paradójicamente la votación del partido de izquierda tendió a concentrarse en las áreas densamente pobladas y no así en las zonas rurales, que fueron su base social durante la guerra. Los nuevos vínculos entre sociedad política y sociedad civil requerían otro tipo de relación entre la fuerza progresista y la población, además de la ideológica.

En oposición al ánimo preelectoral de 1994, que colocó a la campaña por la presidencia como las “elecciones del siglo”, los comicios electorales de 1999 estuvieron marcados por un ausentismo del 65 por ciento. En buena medida, esto se debió a la generalidad del discurso en las campañas, la ausencia de una oposición real y la falta de representatividad en los proyectos político-ideológicos de ARENA. En principio la campaña electoral de finales de los noventa, comandada por Francisco Flores (ARENA) y Facundo Guardado (FMLN-USC), colocó ante los medios de comunicación una imagen muy cuidada y correcta. De acuerdo con la base de datos del TSE, el resultado en las urnas otorgó el 57.7% de los votos a Francisco Flores de ARENA y 35.7% a Facundo Guardado (FMLN-USC).⁹⁷ Dentro de los factores coyunturales que explican el triunfo “arenista” hay que mencionar la estrategia electoral de ARENA. Ésta logró descalificar al FMLN y sus candidatos, al atribuirles unilateralmente la destrucción y la muerte dejadas por la guerra. La coalición FMLN-USC, a su vez, hizo caso omiso de tal afronta y no capitalizó como parte de su plataforma el desgaste de los diez años de

⁹⁷ BDTSE - Base de datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador (2009): <http://www.tse.gob.sv/>, 3.11.2009.

gobierno de la derecha. Además, el partido de izquierda asumió que el posicionamiento electoral alcanzado en los comicios legislativos de 1997 le daría una ventaja política.

Algunos de los factores que explican la llegada de Francisco Flores a la presidencia son el hecho de que la disputa entre las dos principales fuerzas políticas de El Salvador (ARENA/FMLN), no contempló que el pueblo salvadoreño estaba despertando del letargo en que lo dejó la posguerra y ello daría paso a la reorganización social. La búsqueda de opciones hizo que el pequeño partido de izquierda denominado Centro Democrático Unido (CD), se posicionara en el tercer lugar de preferencias, captando una considerable fracción del electorado del Frente. Esta situación dejó ver, una vez más, la debilidad de los vínculos orgánicos del FMLN con los sectores de izquierda. En fin, los vacíos de poder descritos anteriormente sirvieron de germen para que el proyecto hegemónico de la derecha sentara sólidas bases a nivel económico, político, jurídico e ideológico, a la vez que permitió a la burguesía salvadoreña reforzar su control sobre el Estado.

En este marco de reformas estructurales en el escenario político, se inició la reconfiguración de las fuerzas políticas y sociales en El Salvador. Es decir, se observó un quiebre entre las distintas fuerzas de la sociedad política y civil salvadoreña, lo cual se tradujo en un nuevo equilibrio político social a nivel nacional. En medio de estas transformaciones, la decisión del FMLN de constituirse en partido político trajo consigo la fragmentación de las cinco organizaciones fundadoras de la organización guerrillera, así como la pérdida del apoyo de amplios sectores organizados del pueblo. Esto último debido en gran medida a que la incorporación de la izquierda armada al sistema político representativo debilitó los vínculos con las organizaciones populares y el movimiento sindical.

Entre 1994 y 1999, el FMLN pasó por un periodo de ordenamiento y dispuestas internas que le restaron protagonismo en la arena política. Fue un periodo de disputas al interior del partido, ante la necesidad de redefinir las bases

de su proyecto ideológico, recomponer sus estructuras y, sobre todo, de sentar los límites de su inserción en las reglas del juego electoral. De fondo, el partido de izquierda enfrentaba un problema de carácter estructural: tenía que asimilar el *shock* que grandes partes de la sociedad civil -principalmente su base social- enfrentaron durante los primeros años de posguerra tras ver sus demandas difuminadas en los Acuerdos de Paz. Por el lado de “las derechas”, también se presentaron reordenamientos. Luego de la muerte de su máximo dirigente, el mayor Roberto D’Aubuisson, al interior de ARENA se produce una pugna por quién lo sucederá. El PCN y el MAC, comenzaron a constituirse en apéndices del partido de derecha.

A la nueva situación política de posguerra se sumó la transformación económica de las estructuras de poder tradicional en El Salvador. La oligarquía cafetalera salvadoreña también conocida como la élite de la República Cafetalera, encarnada en las “14 familias”⁹⁸, que mantuvo su dominación desde 1880 hasta 1979 “fue exitosa en perpetuar durante un siglo su ideología tradicionalista y agraria”⁹⁹, sustentando su modelo de dominación en el monopolio del agro y su alianza con las Fuerzas Armadas, - que desde antes del periodo de insurgencia jugaron el rol de partido político -. No obstante, “la crisis de los precios del café a finales de los años 70, el golpe de estado de octubre de 1979 y la estrategia contrainsurgente diseñada desde Washington durante los años 80 propiciaron un duro golpe al dominio” oligárquico. Aunado a lo anterior, el mandatario Alfredo Cristiani abrió las puertas a la ideología hegemónica internacional, impulsando el modelo económico-neoliberal auspiciado por el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

La crisis que atravesaba el ala tradicional de la oligarquía (las famosas “14 familias”) trató de superarse por dos vías. En la esfera política, los dirigentes de la

98 Ver la Prensa Gráfica, “Historia de la abeja y la constancia”. Las “14 familias” representan un número simbólico de la oligarquía criolla, descendiente de españoles, que hace referencia al control de los 14 departamentos de El Salvador. Destacan las familias: Meléndez-Quiñonez, los Dueñas, los Araujo, los Orellana, los Álvarez y los Meza-Ayau.

99 Cfr. Velásquez, Carlos, *¿Existe aún oligarquía, existen las “14 familias?”* en *Revista Envío*, No. 238, julio 2009, s/p.

oligarquía intentaron hacer uso de los pocos recursos de influencia que les quedaban al interior del partido ARENA, pactando la candidatura a la presidencia de Armando Calderón Sol como camino a la reivindicación. En el plano económico, inició un periodo de modernización hacia un modelo de producción agrario diversificado apoyado en el sector financiero e importador, a la vez que se dio paso a la constitución de “nuevas” élites regionales articuladas transnacionalmente. Esta estrategia tuvo importantes repercusiones en la sustitución y recomposición de la estructura de dominación. El ala empresarial y financiera se renovó, constituyéndose en ocho grupos que comenzaron a dominar la economía salvadoreña a partir de 1989: Cuscatlán, Banagrícola, Banco Salvadoreño, Banco de Comercio, Agrisal, Grupo Poma, Grupo de Sola y Grupo Hill.¹⁰⁰

2.2.2. Las reformas socioeconómicas: el PRN, PTT y el Foro de concertación social y económica

El programa de reformas socio-económicas pactado a partir de los Acuerdos de Paz se expresó en tres acciones concretas, que tuvieron la finalidad de reconstruir al país e incorporar a la vida civil a los desmovilizados de la guerra –Fuerza Armada y ex-combatientes del FMLN-. En primer lugar, el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) que tuvo como objetivo realizar inversiones prioritarias en las zonas afectadas por el conflicto: infraestructura básica, en los sectores social y productivo, y en la adquisición de tierras.¹⁰¹ Dichas inversiones promovieron la proliferación de ONG´s especializadas en temas de desarrollo social en el país.¹⁰²

¹⁰⁰ Paige, Jeffery, “Coffee and power in El Salvador” en Latin American Research Review, vol, 28, No. 3, 1993, p. 7-40.

¹⁰¹ Cfr. Pirker, Kristina, *La redefinición de lo posible: militancia política y movilización social en El Salvador 1970-2004*, Tesis de Doctorado en Estudios Latinoamericanos, México, D.F.: UNAM, 2008, p. 291.

¹⁰² Una estimación realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señaló que de las 732 organizaciones no gubernamentales censadas en 1992, tan sólo el 22.7% habían sido fundadas en 1980. Véase: PNUD, *Directorio de instituciones privadas de desarrollo de El Salvador*, San Salvador, PNUD, 1992.

El PRN operó entre 1992 y 1996, fue considerado la estrategia de carácter más integral para el aseguramiento de la paz y sobre todo, efectivo en la generación de mecanismos de compensación para aliviar el impacto económico de la guerra. En términos de cobertura, puede decirse que las acciones dirigidas a promover la reinserción de los desmovilizados tuvieron un alcance limitado ya que tan sólo el 5% de la población objetivo resultó beneficiada de la iniciativa –es decir, 41 mil personas de las 800 mil proyectadas-. Sin embargo, debe considerarse que el PRN buscó ampliar la noción de reinserción al incorporar en el proceso a las familias de los ex combatientes y civiles afectados por la guerra, de allí que la población proyectada como beneficiaria fuera tan alta y el indicador de cobertura tan bajo. Entre los principales logros de este programa se encuentran: 2,978 personas que recibieron créditos y asistencia técnica para la constitución de micro-empresas – de las cuales el 2.7% eran líderes y mandos medios del FMLN-; con estos apoyos lograron constituirse 1,743 empresas –es decir 58.5% de las proyectadas- de las cuales tan sólo el 48% seguirían en funcionamiento hacia 1996. Simultáneamente, se otorgaron 1,140 becas de estudio y capacitación técnica, con la finalidad de promover la autogestión del empleo.¹⁰³

En segundo lugar, el Programa de Transferencia de Tierras (PTT), que concluyó la reforma agraria iniciada por el democristiano José Napoleón Duarte y redistribuyó unas 295,694 hectáreas -alrededor de 85,000 familias-, cerca del 20 por ciento de la tierra apta para el cultivo de El Salvador.¹⁰⁴ Por su parte el PTT, permaneció vigente entre 1992 y 1996, con el propósito de repartir tierras para cultivo para asegurar la subsistencia alimentaria y económica de los destinatarios. Una vez concluida su ejecución el programa logró beneficiar al 77% de la población objetivo –es decir 36,597 de los 47,500 propietarios proyectados-.¹⁰⁵ En

¹⁰³ De Gamboa, Camila (Ed.), *El tránsito hacia la paz: de las herramientas nacionales a las locales. Estrategias de la transición en cinco países y tres ciudades colombianas*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2010, p. 82.

¹⁰⁴ Cfr. Fowley, Michel W., *Tierra, paz y participación: el desarrollo de una política agraria de posguerra en El Salvador y el papel del Banco Mundial*, Washington, Washington Office on Latin America (WOLA), 1997, p. 2.

¹⁰⁵ Ibid p. 84.

términos de cobertura el PTT se acercó mucho a la meta deseable, sin embargo, la mala calidad de las tierras adquiridas –poco aptas para cultivos intensivos como hortalizas y granos, considerados más rentables-, la poca calificación técnica que tenían los “nuevos” propietarios en temas agrícolas y el consecuente abandono o venta de los terrenos, hizo que el programa fuera calificado de ineficiente e improductivo. También se careció de una estrategia de comercialización por parte del gobierno para la venta de los cultivos, a pesar de que este fuera una de los compromisos para la ejecución del programa plasmados en el pacto de paz.

Finalmente, la ejecución del Foro de Concertación Social y Económico que convocó a representantes de las organizaciones sindicales y campesinas, del sector empresarial y del gobierno, a fin de definir las reformas laborales y socioeconómicas que necesitaba el país. En cierta medida, el gobierno desestimó la ejecución de los compromisos de los Acuerdos de Paz para hacer frente a la coyuntura electoral de 1994, en este marco, el Foro de Concertación Social y Económica dejó de reunirse. Aunque se lograron algunos avances en materia laboral, la poca capacidad resolutoria del gobierno antes las demandas de las organizaciones convocadas, repercutió en el escaso seguimiento e impacto que se las autoridades gubernamentales dieron a los acuerdos ahí tomados.

2.2.3. Derechos humanos

La cultura política de las transiciones necesita destacar los valores de la tolerancia ciudadana, que son el respeto y reconocimiento a las diferencias políticas, ideológicas o de cualquier otro origen (religioso, racial, de género, etc.). Los daños causados a la sociedad, particularmente en el periodo 1970-1980, lastimaron profundamente a la sociedad centroamericana. La impunidad por los atroces crímenes cometidos contra la sociedad civil, las masacres contra los campesinos y

las decenas de miles de desaparecidos de todos los estratos sociales, no facilitó el desarrollo democrático del país.

La Comisión de la Verdad resolvió, en parte, el tema del perdón pero no del olvido. Con este panorama, ¿cómo construir una cultura democrática? Si persisten los sentimientos de una ciudadanía herida. El Informe de la Comisión señaló el fracaso del Estado para controlar el desbordante dominio militar en la sociedad. Desafortunadamente, luego de firmados los Acuerdos de Paz subsistió dicha incapacidad; en contradicción a las recomendaciones del informe se procedió a aprobar una amnistía amplia aplicable para la Fuerza Armada y los ex-combatientes del FMLN.¹⁰⁶

En medio de la negociación de la paz disminuyeron los casos de violaciones a los derechos humanos, en particular, sobre el derecho a la vida. Las estadísticas recabadas por la ONG Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES), indican que en 1991, hubo un total de 663 personas capturadas por motivaciones políticas, en tanto que en 1992 dicho indicador llegó a 365 casos. En el rubro de desaparecidos, para 1991 se contabilizaron un total de 157 casos y en 1992 sólo 41. Finalmente, el total de muertos en 1991 fue de 1,035, bajando a 252 en 1992.¹⁰⁷ A pesar de la disminución de los delitos contra la vida –principalmente motivados por fines políticos- se observó una transformación en el *modus operandi* de estos hechos delictivos (ver capítulo 4). Por un lado, aumentó el nivel de violencia con que se realizaban los hechos delictivos; al mismo tiempo, se apreció el encubrimiento de actos de represión bajo la forma de delitos comunes.

En 1993, el Sexto Informe de ONUSAL, indicó que la tendencia favorable en materia de derechos humanos había sido revertida. Evaluó la persistencia de violaciones al derecho a la vida y amenazas de muerte -7.6% y 11.2% de las denuncias recibidas respectivamente-. Asimismo, se identificaron tendencias selectivas en asesinatos con razonables evidencias de tener móviles políticos, que

¹⁰⁶ Ibid, p. 128.

¹⁰⁷ Ibid, p. 129.

fueron reportados como delitos comunes. El informe planteó que existía evidencia para argumentar que los escuadrones de la muerte, en particular, el “Frente Revolucionario Salvadoreño” tuvieron participación en tales hechos. Denunciaron la existencia de serios abusos de poder y malos tratos, por parte de miembros de la Policía Nacional y Municipal, mismos que fueron tolerados por el Órgano Judicial y el Ministerio Público.¹⁰⁸

Entre enero y octubre de 1997, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) admitió 2,086 denuncias contra la PNC. Asimismo, recibió un importante número de quejas por denegación de justicia y garantías procesales en contra del Órgano Judicial e instancias de procuración de justicia.¹⁰⁹ A pesar de sus posicionamientos, la Procuraduría tuvo un impacto mínimo en el seguimiento de las denuncias recibidas, no tuvo capacidad para investigar los hechos y ello generó gran escepticismo en la población.¹¹⁰

Contrario las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, los derechos humanos nunca fueron elevados a rango constitucional. En sentido contrario, la Asamblea Legislativa eliminó toda atención a los instrumentos internacionales de derechos humanos en el Código de Procedimientos Penales aprobado el 4 de diciembre de 1996. Por otro lado, la concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema de Justicia, es decir, el control de la vida profesional de jueces, magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, abogados y notarios, continúa exactamente como era antes de los Acuerdos de Paz. Lo anterior a pesar de que no sólo la Comisión de la Verdad sino la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña recomendó la desconcentración, cuando en 1990 hizo un estudio exhaustivo del problema de la administración de justicia en el país.

¹⁰⁸ Ibid, p. 129.

¹⁰⁹ Cfr. Díaz, Francisco, “Los Acuerdos de Paz: una visión jurídica de su cumplimiento” en *Conferencia internacional De la experiencia salvadoreña a la esperanza guatemalteca. Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala*, San Salvador, FLACSO-El Salvador, 14-15 de enero de 1997, p. 68.

¹¹⁰ Cfr. Muñoz, María de la Paz, “El fortalecimiento de la sociedad civil: una esperanza real o ideal” en *Seminario permanente sobre resolución de conflictos, Tendencias actuales de la resolución del conflicto salvadoreño*, San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1993, p. 130.

2.3. Conclusiones

Las elecciones de 1994, marcaron el inicio de una nueva etapa de conciliación y reconciliación nacional se rompió el patrón histórico de violencia, fraude y exclusión social; el primer cambio de gobierno en el cual un civil otorgó el poder a otro civil, transcurrió sin sobresaltos. Aun cuando la reforma electoral logró avances en el proceso de institucionalización la democracia representativa, aumentó el abstencionismo en las urnas, así como las dificultades para construir un padrón de votantes confiable y para la operación del recién creado TSE. Un problema de fondo lo constituyó la ausencia de una cultura cívica, ya que esta es ejercida por las élites urbanas y deja fuera a las masas rurales. Persisten factores sociales y económicos que obstaculizan el pleno desarrollo democrático.

El respeto al proceso de cese al fuego y la transición del FMLN de un ejército irregular a un partido político legalizado fueron quizás los logros más importantes que alcanzó el pacto de paz. Pese a ello, las pugnas al interior del Frente derivadas de su incorporación a las reglas del juego electoral dejaron a la ex guerrilla fuera de la contienda electoral y alejada de quienes constituyeron sus bases sociales durante la guerra.

Las reformas socio-económicas concertadas a partir de los Acuerdos de Chapultepec tuvieron un impacto reducido en la reinserción productiva de los ex-combatientes, lo cual exacerbó el malestar social. Aun así debe reconocerse que la transición generada con los Acuerdos de Paz posibilitó el avance hacia la creación de nuevos mecanismos de concertación y consenso, algunos más exitosos que otros entre ellos. La ejecución del PRN dejó ver que no existía interés por parte de las élites políticas de traducir las demandas de las organizaciones campesinas y sindicales en un programa de reformas integrales que lograra su reinserción. El panorama de posguerra debió obligar al gobierno salvadoreño al uso racional y eficiente de los recursos destinados a la reconstrucción, tratando de empatar las prioridades estratégicas de los donantes con las necesidades

fundamentales de la economía salvadoreña, sin embargo, esto no sucedió. El plan de reconstrucción nacional debió ser orientado a la solución de los problemas fundamentales y no convertirse en un plan de emergencia para proveer compensación social, ya que eso sólo contribuye a la renovación del conflicto. El PRN otorgó apoyos para la creación de micro-empresas que incluyó la capacitación, gestión de créditos y becas para estudios; pese a su perspectiva integral, el programa impactó a una proporción menor de la población pero destacó que entre sus beneficiarios considerara no sólo a los desmovilizados sino también a civiles afectados por la guerra.

El PTT, tal como fue manejado por el gobierno salvadoreño, contribuyó a profundizar el modelo de explotación minifundista que en el pasado apenas había podido garantizar la subsistencia del pequeño agricultor. La visión neoliberal de la propiedad privada impulsada por ARENA, favoreció la reproducción de las estructuras de dependencia y exclusión. El PTT y la política agraria de la posguerra en El Salvador, debieron contemplar también la creación de las condiciones legales, laborales, técnicas y crediticias para facilitar el desarrollo autogestionario del pequeño propietario. Dicho programa operó con gran dificultad debido a que “cambiar las armas por el arado” debido a que los ex combatientes no estaban capacitados para trabajar la tierra, a la vez que la mayor parte de los terrenos concedidos por el gobierno -a través de créditos- eran improductivos y poco aptos para la siembra de cultivos intensivos que pudieran dejar un mayor ingreso a los propietarios. Ante las limitantes para incorporarse a la vida civil a través de actividades productivas, en tiempos de posguerra algunos de los desmovilizados se afiliaron a bandas delictivas dedicadas a los ilícitos de robo y secuestro.

En materia de derechos humanos, los logros fueron aun menores. Las denuncias realizadas en el marco del Informe de la Comisión de la Verdad no derivaron en acciones judiciales eficientes, por contrario, fueron motivo de mayor polarización social y confirmación de la impunidad. En los primeros años de la posguerra (1992-1993) se observó una tendencia de disminución de las

violaciones al derecho a la vida –homicidio o tentativas y amenazas contra la integridad personal-, sin embargo, este “nuevo” comportamiento pudo ser atribuido a que los asesinatos ahora eran considerados como delincuencia común aun cuando se tuviera evidencia de haber sido producto de motivaciones políticas.

La creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) puede considerarse un legado positivo de los Acuerdos de Paz, empero, su limitado accionar en el seguimiento de las denuncias disminuye su contribución a la reducción de la impunidad. En este sentido, fueron constantes las denuncias en contra de Órgano Judicial y el Ministerio Público por denegar las garantías procesales y el acceso a la justicia por parte de la población. Más allá de la intervención internacional y la interlocución de las ONG’s, los salvadoreños quedaron solos en la lucha por dar cumplimiento a sus garantías sociales y políticas.

CAPÍTULO 3.

DOCTRINA E INSTITUCIONES (1992-2012): EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DE ESTADO EN EL SALVADOR

En Centroamérica, la transición política de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos tuvo implícita la configuración de una nueva noción de seguridad; en concreto, los gobiernos de la región se plantearon el reto de transitar de una Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) hacia una Doctrina de Seguridad Ciudadana (DSC). El principal instrumento para lograr el cambio democrático sería la reforma policial, que además de garantizar el equilibrio de fuerzas y restablecer el poder civil. Ello obligaría a los cuerpos policiales a operar con apego a los derechos humanos y bajo supervisión de la ciudadanía y la comunidad internacional.

A 20 años de la suscripción de la paz en El Salvador, en el presente capítulo ponemos en perspectiva las transformaciones a nivel doctrinario, jurídico y operativo ocurridas al sistema de seguridad de Estado. En primera instancia valoramos las reformas militar y de seguridad pública emanadas de los Acuerdos de Paz y aplicadas en el periodo de posguerra, sus implicaciones y la incidencia que tuvieron en la configuración del nuevo sistema de seguridad; en un segundo momento, estudiamos los procesos de transformación orgánica y jurídica suscitados al interior de las instituciones de defensa y seguridad pública con el objetivo de modernizarlas y responder a la complejidad del fenómeno delictivo en el país. De manera transversal analizamos como se relacionan los cambios al sistema de seguridad salvadoreño con la transformación de la correlación de fuerzas políticas en el país en momentos coyunturales. El lente conceptual que utilizamos como referencia se construyó tomando como eje de análisis los diferentes paradigmas teórico-operativos que ha enfrentado la seguridad democrática en el hemisferio occidental.

3.1. Los Acuerdos de Paz y las “nuevas” relaciones cívico-militares en El Salvador

Antes y durante el conflicto bélico, en El Salvador el concepto de seguridad pública estuvo permanentemente confundido con la noción de defensa nacional. Ambos ámbitos de la seguridad –interna y externa- estaban bajo la responsabilidad directa del ejército, con el apoyo de una compleja estructura paramilitar y de inteligencia. A partir de las reformas constitucionales de 1991 y los compromisos adquiridos en el pacto de paz de 1992, se visualizó la necesidad de poner en manos de civiles la seguridad interna y crear un nuevo sistema de seguridad que asumiera su gestión. Simultáneamente, se identificó la necesidad de desmilitarizar a la sociedad y terminar con las tendencias de imposición, fuerza y violencia que caracterizaron la convivencia social en el país. Todo el proceso implicaría por lo menos tres transformaciones fundamentales: el cambio de doctrina, depuración, reducción y profesionalización de las Fuerzas Armadas, la subordinación del poder militar a un poder civil democrático y el traspaso de la gestión de la seguridad interna a un organismo nuevo: la Policía Nacional Civil (PNC), así como la construcción de una cultura ciudadana de paz.

En este marco, es importante recordar ¿cuál era el tipo de estructura que se intentaba dismantelar? El sistema contrainsurgente de seguridad que operó en El Salvador entre 1930 y 1980 (figura 3), tuvo como principal propósito reprimir y controlar los conflictos sociales, asumiendo la dinámica de coerción estatal como herramienta esencial para el ejercicio del poder. A nivel operativo, contó con tres instituciones encargadas de mantener el orden público, todas ellas dependían del Ministerio de Defensa: Policía Nacional (PN), Policía de Hacienda (PH) –que sustituyó a la policía montada, la policía rural y la policía de línea- y Guardia Nacional (GN).

La PN fue creada en 1912, estuvo a cargo de los patrullajes y tareas de investigación en las áreas urbanas; fue conformada por ex oficiales de la Fuerza Armada que no contaban con preparación para asumir las tareas policiales. La GN

también creada en 1912, con el propósito de vigilar y controlar a la población rural, específicamente las zonas en donde se ubican las fincas cafetaleras. La guardia siempre estuvo bajo dirección militar; la formación de sus cuadros y el armamento que utilizaron eran propios de una institución diseñada más para la guerra que para las tareas policiales. Durante sus primeros años estuvo destinada a la protección de grupos terratenientes, así como al control de posibles levantamientos campesinos mediante trabajo de inteligencia. En la década de los setenta, los oficiales de la GN se incorporaron al resguardo del Presidente de la República y de la Casa de Gobierno.¹¹¹ La PH nació desde principios del siglo XIX, fue creada originalmente para combatir el contrabando y los delitos fiscales, sin embargo, en la práctica su desempeño fue similar al de la Policía Montada en el ejercicio del control y represión del campesinado. A partir de 1961, se integró a las fuerzas armadas con el objetivo de combatir la delincuencia común. En 1980, se integró a la lucha contrainsurgente y sus oficiales se incorporaron a batallones especiales dentro del ejército (figura 3).

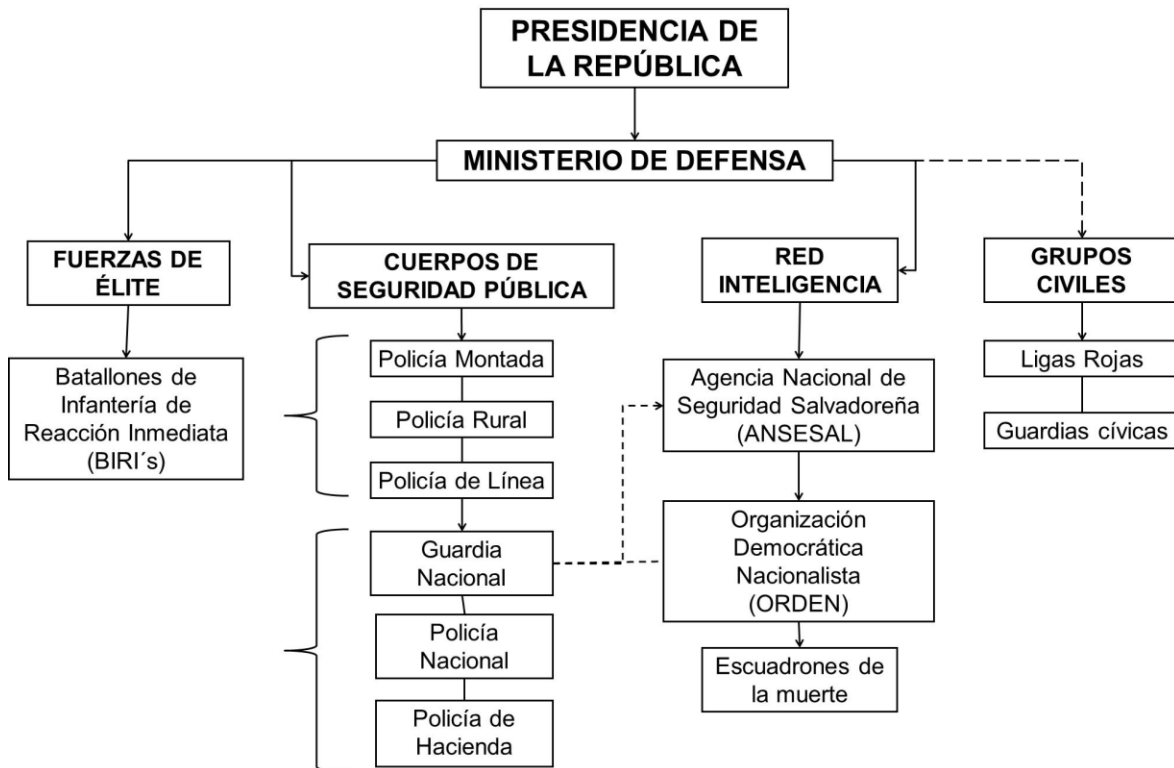
Dentro del sistema de seguridad contrainsurgente de la época, las Fuerzas Armadas asumieron además de las funciones de defensa de la soberanía del país, el papel de auxiliar de los cuerpos de seguridad pública (PN, PH y GN) en la contención y represión de las rebeliones sociales. Poco a poco, el ejército asumió un rol sustantivo en la cúpula del Poder Ejecutivo, sentando las bases del fenómeno del militarismo en El Salvador.¹¹² En el contexto del estallido revolucionario de 1979, se crearon los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRI's) y en términos de estructura su operación quedó bajo el mando del Ministerio de Guerra (figura 3). Los integrantes de dichos BIRI's fueron capacitados en la Escuela de las Américas, lo cual explicó la estrecha

¹¹¹ Cruz José M, "Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador" en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 244.

¹¹² Cfr. Rouquié, A., *Guerras y paz en América Central*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 59.

comunicación que mantuvieron con grupos de inteligencia y de las fuerzas armadas estadounidenses.

FIGURA 3.
SISTEMA CONTRAINSURGENTE DE SEGURIDAD, 1930-1980.



Fuente: Elaboración propia con base en consulta bibliográfica. Costa, Gino, La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997), San Salvador, UCA-Editores, 1999, p. 27-43.

De manera paralela a la estructura formal del sistema de seguridad contrainsurgente –ejército y cuerpos de seguridad-, operó durante casi todo el siglo XX, una red paramilitar y de inteligencia encargada de “apoyar” las funciones de seguridad en el país, principalmente, para mantener el *statu quo* de la oligarquía en El Salvador. Entre estos grupos sobresale la creación de las “Ligas Rojas” y la “Guardia Civil”, éstas estructuras estuvieron integradas por fuerzas de élite del ejército, grupos de civiles y funcionarios públicos que recibían órdenes

directas del presidente; la evolución de su composición y funciones obedecía, en gran parte, a la coyuntura política del país.¹¹³

En las misma tendencia en 1966, el gobierno creó la organización paramilitar Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), con el objetivo de hacer frente a las nuevas tensiones del mundo rural. Paralelamente, inició la operación de la Agencia Nacional de Seguridad de El Salvador (ANSESAL), como una agencia presidencial de élite responsable de coordinar los servicios de inteligencia de todo el país –principalmente el medio rural-; se constituyó en fuerza operativa para los trabajos de contrainsurgencia y base de reclutamiento de las Fuerzas Armadas.¹¹⁴ De ANSESAL dependían los denominados “escuadrones de la muerte”, que operaron antes y después del conflicto armado (figura 3).¹¹⁵

3.1.1. Reforma militar: depuración, reducción y profesionalización de las Fuerzas Armadas

Bajo el mando militar, el sistema de seguridad pública salvadoreño se mantuvo intacto a pesar de los golpes de estado y la inestabilidad política. Durante el siglo XX, existieron algunos intentos por reformar el sistema pero en ninguno de ellos se propuso un cambio radical que tuviera como propósito desplazar a los militares de las tareas de seguridad pública. El primer esfuerzo de reforma ocurrió en 1956, bajo la presidencia de Oscar Osorio y dio como resultado la instalación del primer

¹¹³ Amaya, Edgardo, “Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002” en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, pp. 219-220.

¹¹⁴ En 1979, con el golpe de Estado que derrocó al General Humberto Romero, ANSESAL y ORDEN siguieron operando con nuevos nombres y ubicación jerárquica. Abandonaron la casa presidencial y se trasladaron al Estado Mayor, ANSESAL se convirtió en Servicio de Defensa Civil y Territorial y ORDEN mantuvo su denominación. Estas estructuras posteriormente se constituirían como la base de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), en 1985.

¹¹⁵ Entre 1960 y 1980, los más relevantes fueron: Brigada Anti-Comunista Maximiliano Hernández Martínez, Frente Público Anticomunista, Asociación Patriótica Libertad o Esclavitud, Brigadas Proletarias Salvadoreñas, Brigada Anticomunista Salvadoreña, Unión Guerrera Blanca ó “Mano Blanca”, Organización para la Liberación del Comunismo, Frente Anticomunista para la Liberación de Centroamérica (FALCA), Legión del Caribe, Brigada Anticomunista de Oriente (BACO), Brigada anti-comunista salvadoreña (BACSA) y Grupo de exterminio social: (Sombra Negra).

Viceministerio de Seguridad Pública¹¹⁶ que operó por algunos años pero fue suspendido de sus funciones debido a una firme oposición de los militares.

El segundo intento sucedió en 1987, durante el mando de José Napoleón Duarte y aún en tiempos de guerra. El esfuerzo se dio en el marco de una tímida renovación del sistema de seguridad en la cual se creó la Academia de Seguridad Pública (1984) y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (1985). Esta reforma propuso por primera vez, la reorganización del sistema de seguridad pública mediante la diferenciación de responsabilidades: seguridad pública y nacional. Como resultado de ello se esperaba que a la policía le fueran asignadas menos tareas de combate a la insurgencia. Simultáneamente, se buscó modernizar las estructuras administrativas y mejorar los mecanismos internos de supervisión.¹¹⁷ Sin embargo, el proyecto de reforma encontró serias resistencias en los mandos de la Fuerza Armada que, en el contexto del conflicto interno, veían como una amenaza el desarrollo de cuerpos policiales que no tuvieran funciones contrainsurgentes exclusivas.¹¹⁸

Finalmente en 1991, en el marco de las negociaciones de paz, fueron promulgadas un conjunto de reformas constitucionales¹¹⁹ que dieron fin a la

¹¹⁶ En 1994 fue creado el Viceministerio de Seguridad Pública, adscrito al Ministerio de Interior y Seguridad Pública, del cual también dependía la Policía Nacional Civil (PNC). Para 1995 fue creado el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Para finales de 2001, fue creado el Ministerio de Gobernación, retomando las atribuciones del Ministerio de Seguridad y Justicia, el cual fue nuevamente separado en 2006.

¹¹⁷ Cruz, José M, *“Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador”* En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, pp. 244-245.

¹¹⁸ Costa, Gino, *La policía nacional civil de El Salvador: 1990-1997*, San Salvador: UCA Editores, 1999, pp. 51-52.

¹¹⁹ Las reformas constitucionales de 1991, en materia de defensa y seguridad pública se expresaron en tres decretos legislativos: 1) Decreto Legislativo N°. 64 de fecha 31 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial N°. 217, tomo 313 del 20 de noviembre del mismo año. (Arts. 29, 30, 77, 131 Ord. 19º, 36º y 37º; 134, 135, 136, 137, 138, 139, 152 Ord.4º; 163, 172, 174, 180, N182 Ord. 9º; 186, 188, 191, 192, 193 Ord.2º, 3º, 4º y 9º; 194, 208, 209 y 236); 2) Decreto Legislativo N°. 152 de fecha 30 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial N°. 19, tomo 314 del 30 de enero de 1992. (Arts. 159, 162, 168 Ord. 11º, 12º, 17º, 19º y 20º; 211, 212, 213, 216 y 217) y; 3) Decreto Legislativo N°. 860 de fecha 21 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial N°. 88, Tomo 323 del 13 de mayo de 1994. (Art. 159). Posterior a dichos decretos se han promulgado nuevas leyes y reformado las existentes.

subordinación militar del sistema de seguridad salvadoreño como primer paso para transformarlo, constituyéndose en uno de los esfuerzos más recientes por avanzar hacia la transformación de la defensa y la seguridad pública en América Latina. En específico, las reformas de 1991 incluyeron modificaciones sustantivas a los artículos 159 y 212 constitucionales. La reforma jurídica al artículo 159 constitucional formalizó la separación administrativa de las funciones de defensa y seguridad pública, a la vez que señaló su adscripción a diferentes ministerios. Antes de estas modificaciones jurídicas la defensa y seguridad pública se encontraban adscritas a un mismo ministerio y a nivel operativo ello representaba que tanto las FAES (fuerza aérea, marina nacional, batallones de élite y batallones de infantería) como las fuerzas de seguridad (guardia nacional, policía de hacienda y policía nacional) se encontraban al mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto (figura 4). Más allá del alcance en la modificación de la estructura administrativa de operación de las FAES, el nuevo contenido del artículo 159 instituyó que la función de seguridad pública quedaría a cargo de la PNC y que dicha institución absorbería las funciones de policía urbana y policía rural, al mismo tiempo que tendría una participación activa los procedimientos de investigación del delito.

Los límites de acción y la nueva función de la Fuerza Armada fueron delineados en las reformas al artículo 212 constitucional. Previo a las reformas de 1991, la Constitución establecía que la misión de la Fuerza Armada era: “mantener la paz, la tranquilidad y la seguridad pública” y, posteriormente, en el marco de la negociación de la paz y recuperando el compromiso adquirido en el Acta de Nueva York se legisló que la función de las FAES sería “la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio”. Destacó que se mantuviera en la constitución una cláusula que permitiría al presidente solicitar, en “situaciones excepcionales”, la intervención de las FAES en el mantenimiento de la paz interna.

FIGURA 4. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS FAES ANTES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1991 Y LOS ACUERDOS DE PAZ DE 1992.



Fuente: Elaboración propia.

Estas reformas constitucionales fueron recuperadas con mayor amplitud y profundizaron en los compromisos suscritos en el Acuerdo de Paz de 1992, a la vez que fueron definidas operativamente en 1994 con la promulgación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de El Salvador. A manera de síntesis podemos decir que la reforma militar se concentró en cuatro grandes ejes: primero, la subordinación de la Fuerza Armada a un poder civil democrático; segundo, la transformación de la institucionalidad militar a partir de la separación de los ámbitos de defensa y seguridad pública; tercero, la adecuación de la operatividad de las FAES a los tiempos de paz, lo cual implicaría tanto la reducción de los efectivos militares como del presupuesto destinado a la defensa- y; cuarto, el cambio de doctrina, depuración y profesionalización de la Fuerza Armada.

De manera particular, en el capítulo primero del pacto de paz se instituyeron los principios doctrinarios que asumirían las FAES, mismos que recopilamos a continuación:

“La Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la Nación; es obediente, profesional, apolítica y no deliberante. Su régimen institucional y su actuación se enmarcarán, además, dentro de los principios que emanan del Estado de Derecho, de la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos [...] (es) ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación [...] Su régimen institucional y su actuación se definirán en términos que aseguren una relación siempre armónica con la sociedad civil [...] tiene un carácter instrumental, no decisorio en el campo político”.¹²⁰

A partir de este señalamiento, se buscó alejar a las FAES del rol político que había asumido a lo largo de todo el siglo XX y romper con la institucionalización de la violencia a partir del establecimiento de una relación armónica con la sociedad civil, normada por el respeto a los derechos humanos y democráticos que buscaba instituirse en el país. En los hechos este planteamiento intentó legitimar el nuevo rol de la Fuerza Armada y terminar con el patrón histórico de impunidad del que había gozado el ejército. Los Acuerdos de Paz promovieron la creación de una Comisión *Ad Hoc* que estaría a cargo de la evaluación de los miembros de la Fuerza Armada y que emitiría recomendaciones sobre el personal que tendría que ser dado de baja del ejército por valorar que no cumplía con el nuevo perfil profesional que se buscaba tener en las filas de las FAES. Los resultados de dicha dictaminación fueron presentados al Secretario General de la ONU y el presidente Alfredo Cristiani en septiembre de 1992; aunque dicho informe no se hizo público posteriormente se tuvo conocimiento de que la Comisión recomendó dar de baja o transferir a 102 oficiales del ejército. A finales de 1992, se ejecutó parcialmente la recomendación de la Comisión al destituirse 87 oficiales; el resto de los efectivos militares –incluidos el entonces

¹²⁰ *Acuerdo de Chapultepec*, Capítulo 1. Fuerza Armada, 16 de enero de 1992.

Ministro y Viceministro de Defensa- no fueron cesados sino hasta 1993, una vez aprobada la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz.

Bajo esta misma línea y en el marco del proceso de depuración de las antiguas estructuras de seguridad del país, los Acuerdos de Paz asumieron el compromiso de dismantelar los servicios de inteligencia militar, en particular, se señaló la necesidad de desaparecer la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI). Dicha entidad sería sustituida por el denominado Órgano de Inteligencia del Estado (OIE), que se constituiría en un ente de carácter civil, profesional y apolítico, creado con el propósito de informar y asesorar al presidente de la república en materia de inteligencia y seguridad nacional vinculada al desarrollo del país.¹²¹ Oficialmente, su actuación tendría que ser supervisada por la Asamblea Legislativa y el nombramiento de su director surgiría a partir de un consenso entre los diferentes sectores nacionales –tanto políticos como sociales-, aunque en realidad estas condiciones no fueron cumplidas. En los hechos, esta modificación de la estructura formal del gobierno, se realizó con el propósito de continuar las labores de espionaje con motivaciones políticas.

Un componente de gran importancia en el marco de la adecuación de la operatividad de la Fuerza Armada a los tiempos de paz en El Salvador, tuvo que ver con la reducción del estado de fuerza de la institución. En este sentido, los Acuerdos de Paz señalaron que:

“La organización de la Fuerza Armada se adecuará a su misión institucional en tiempo de paz, con arreglo a las funciones que le atribuye la Constitución [...] La nueva organización y la reducción de las unidades implican la reducción del personal de la Fuerza Armada, en las distintas categorías, armas y servicios o especialidades. El número de oficiales será reducido en correspondencia con el plan de reducción y estará de acuerdo con las necesidades normales de un ejército [...] La reducción implica la reconversión, devolución o supresión de instalaciones que dejen de ser usadas por la Fuerza Armada”.¹²²

¹²¹ Ley del Organismo Interno de Inteligencia del Estado.

¹²² *Acuerdo de Chapultepec*, Capítulo 1. Fuerza Armada, 16 de enero de 1992.

Fue durante la administración de Armando Calderón Sol (1994-1999), cuando se concluyó el proceso de depuración de las Fuerzas Armadas. En todo el periodo fueron disueltos cinco Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRI's), 22 batallones de infantería y la mayor parte de las Patrullas de Defensa Civil (PDC's). De acuerdo con las cifras oficiales presentadas por las FAES el proceso de depuración de la institución representó pasar de 60 mil efectivos a aproximadamente 30 mil, lo cual representó que hacia 1995 la mitad de los miembros del ejército habrían sido desmovilizados.¹²³ Pese a ello, existen posturas confrontadas respecto a si la depuración del ejército cumplió con el criterio de disminuir en 50% su número de efectivos; diversos analistas apuntan que al momento de la firma de la paz las FAES contaban con alrededor de 40 mil hombres en armas, por lo que luego del proceso de depuración debieron permanecer activos 20 mil soldados y no 30 mil.

La adecuación operativa de las FAES en términos de funciones y el número de efectivos que la integraban, debería traducirse en una disminución de los recursos presupuestales destinados a la defensa. En 1990, el gasto militar representó el 2.1% en relación al PIB, en tanto que en 2004 dicha proporción se calculó en 0.67%. El porcentaje del gasto de defensa con respecto al presupuesto total nacional disminuyó considerablemente al pasar de ocupar el 20.8% en el año 1989 a un 13.7% en 1992 y a 3.5% en 2005. Sin embargo, se mantuvieron las partidas secretas manejadas a discreción del comandante en jefe y el financiamiento internacional en proyectos concretos de defensa.¹²⁴

Para los firmantes del Acuerdo de Paz, la transformación de la institución militar estaría condicionada a la modificación de su sistema educativo:

¹²³ Cfr. Muñoz, María de la Paz, *"El fortalecimiento de la sociedad civil: una esperanza real o ideal"* en *Seminario permanente sobre resolución de conflictos, Tendencias actuales de la resolución del conflicto salvadoreño*, San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1993, p. 124.

¹²⁴ Cfr. Vilas, Carlos, *Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador*, México, D. F., UNAM, papers 49, 1996, p. 78-79.

“Los planes y programas de estudio destinados a la formación e instrucción de la Fuerza Armada incluirán, además de las materias técnicas militares, estudios de orden científico y humanístico orientados hacia la formación integral [...] (asimismo) se estimulará el ingreso de los miembros de la Fuerza Armada a los cursos profesionales y de postgrado que se dictan en las universidades del país [...] La Escuela Militar tendrá un régimen de dirección colegiado en materia docente; su Director será el Presidente de un Consejo Académico, donde estarán presentes miembros del estamento militar y civiles provenientes del mundo académico [...] Los miembros civiles del Consejo Académico serán designados, con base en criterios de pluralismo político, por el Presidente de la República, de ternas propuestos por COPAZ”.¹²⁵

Este componente de la reforma militar enfrentó pocos obstáculos al momento de su aplicación. Conforme a lo establecido en los Acuerdos de Paz, en 1993, se conformó el Consejo Académico de la Escuela Militar (CAEM) integrando en su directiva a importantes personalidades militares y civiles. En 1994, se instauró el Sistema Educativo de la Fuerza Armada (SEFA) que operaría con tres niveles de formación: a) educación para oficiales o educación militar superior, b) educación para la formación y perfeccionamiento de los suboficiales y c) adiestramiento. Dentro del SEFA se creó el Comando de Doctrina y Educación Militar (CDEM) que sería la entidad responsable de armonizar los contenidos de los planes y programas de estudio del ejército, para establecer un balance entre los aspectos técnicos y otras áreas de seguridad vinculadas a una perspectiva humanista. En este marco, dentro del nivel superior de formación del SEFA se creó en 1993 el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE) con el propósito de incorporar académicos civiles a los procesos de capacitación del ejército.

Finalmente, el compromiso por eliminar el reclutamiento forzoso como medida de incorporación a la institución militar, fue materializado en 1992 con el desmantelamiento del Servicio Territorial que durante la guerra estuvo encargado de reclutar y distribuir a las tropas del ejército dentro del territorio salvadoreño y con la promulgación de la Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada.

¹²⁵ *Acuerdo de Chapultepec*, Capítulo 1. Fuerza Armada, 16 de enero de 1992.

Dicho instrumento jurídico definió la creación de la Dirección General de Reclutamiento y Reserva (DGRR) de la Fuerza Armada que operaría con profesionalidad y apego a los nuevos principios fundamentales que enmarcarían el servicio militar: obligatoriedad, universalidad, equidad e indiscriminación. A partir de estas acciones se pudo transparentar el ingreso de los cadetes a las filas del ejército.

3.1.2 Reformas a la seguridad pública: la nueva Policía Nacional Civil

Diversos expertos apuntan que la creación de la PNC, fue el logro más novedoso del proceso de negociación de paz en su conjunto, frente a las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales de la población salvadoreña que ocurrieron en los años previos y posteriores a la guerra. La policía sería un cuerpo de seguridad totalmente nuevo, con organización, mecanismos de formación y entrenamiento, cuadros y doctrina, alejados de la perspectiva militarista. De manera concreta, en el segundo capítulo de los Acuerdos de Paz de 1992 se caracterizaron las atribuciones y doctrina con que operaría la PNC:

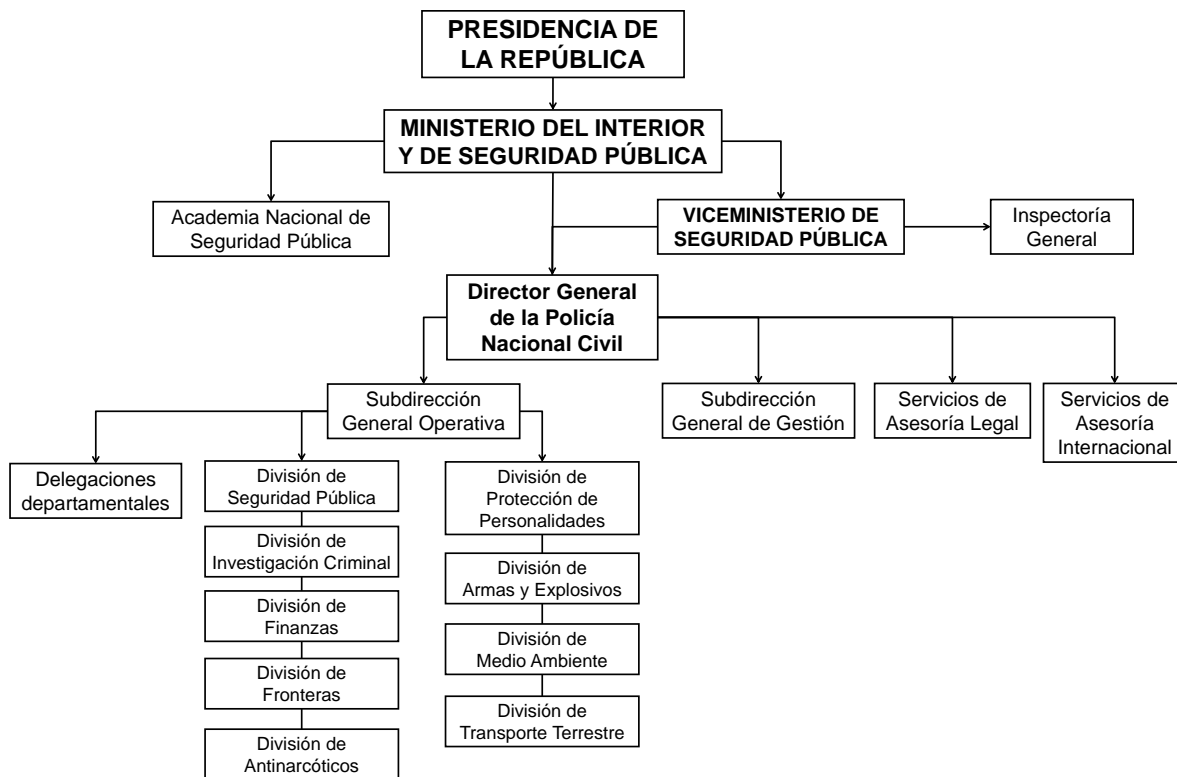
“El régimen legal, la formación del personal, y las líneas organizativas, las directrices operativas y, en general, la definición institucional y la actuación de la Policía Nacional Civil se enmarcarán dentro de los principios democráticos; de la noción de la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación; del respeto a los derechos humanos; del esfuerzo en prevenir el delito; y de la subordinación del cuerpo a las autoridades constitucionales”.¹²⁶

Simultáneamente, el pacto de paz hizo énfasis en que los integrantes de la PNC deberían respetar la integridad humana, por lo que no se tolerarían: actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni tampoco invocar la orden de

¹²⁶ *Acuerdo de Chapultepec*, Capítulo 1. Fuerza Armada, 16 de enero de 1992.

un superior o “circunstancia especiales” como justificación para la realización de cualquiera de éstos actos. También se contempló que el uso de armas letales sólo sería permitido cuando fuera estrictamente inevitable para proteger una vida.

**FIGURA 5.
ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PNC DISEÑADA A PARTIR DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE 1992.**



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los Acuerdos de Paz (1992) y el Informe de Misión de las Naciones Unidas sobre la creación de la Policía Nacional Civil (1993).

El Acuerdo de Paz delineó la estructura funcional y organizacional con que habría de adoptar la nueva policía, en tanto que los lineamientos operativos de su creación quedarían establecidos en la Ley Orgánica de la institución. En un principio, la Dirección de la PNC dependía directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; en años posteriores dicha relación jerárquica fue

constantemente modificada. En 1993, la estructura orgánica de la institución constaba de una subdirección de gestión y una subdirección operativa, esta última estuvo integrada por nueve divisiones: seguridad pública, investigación criminal, fronteras, finanzas, armas y explosivos, protección de personalidades, medio ambiente, transporte terrestre y antinarcóticos. De la subdirección operativa también dependían las trece jefaturas departamentales y la de la zona metropolitana; este diseño intentó aumentar la capacidad de respuesta policial y descentralizar sus funciones, así como evitar la creación de modelos de atención regionales que en años previos demostraron constituirse en nichos de control y poder político. La PNC contó además con áreas de asesoría jurídica y especialistas que reportaban directamente al Ministro del Interior y Seguridad Pública (figura 5).

El cambio democrático en la institución policial buscó alejarla del tradicional enfoque punitivo de la seguridad pública y de todo rasgo de militarismo heredado del antiguo sistema; la educación policial sería el detonante para lograr dicha transformación. En este marco, sería fundamental la actuación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP); la institución fue renovada a partir de los Acuerdos de Paz, nació con autonomía respecto a la Dirección General de la PNC y durante la transición contó con financiamiento y apoyo técnico de la comunidad internacional.

Naciones Unidas y, en particular el PNUD, prestó una especial atención al desenvolvimiento de la ANSP. Otorgaron financiamiento para cubrir el proceso de selección de aspirantes para conformar la academia, por un costo cercano a US\$2.5 millones. En 1992, gestionaron la contratación de instructores internacionales que quedaron a cargo de los programas de formación policial, provenientes de España, Noruega, Suecia, Estados Unidos y Chile. Proporcionaron asistencia para el diseño y funcionamiento de programas de nivelación y especialización del personal policial. Entre 1996-1997, el PNUD auspició un diagnóstico de capacidades de gestión de la PNC y la ANSP con el

propósito de elaborar propuestas técnicas y operativas que permitirían mejorar su funcionamiento y coordinación.

La fortaleza física, la destreza en el manejo de las armas o la experiencia previa en actividades policiales, fueron virtudes requeridas para el nuevo policía; era primordial que los nuevos agentes tuvieran vocación por el servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional.¹²⁷ Para incorporarse a la PNC era necesario aprobar el curso de formación impartido por la ANSP;¹²⁸ aunque este requerimiento suena obvio en la actualidad, en los noventa resultó novedoso en varios países de América Latina.

Los desmovilizados de la Fuerza Armada y el FMLN consideraron como un paso natural su ingreso a la PNC, aunque los Acuerdos de Paz no definieron cuotas o límites en la incorporación de ambos grupos de ex combatientes en la nueva policía. Posteriormente, por recomendación de Naciones Unidas se negoció que tanto los desmovilizados de las FAES y del FMLN ocuparían hasta un 20% de las plazas de agentes, respectivamente. El 60% restante estaría abierto para personas que no tuvieron vinculación ni participación en el conflicto armado.

Los requisitos académicos para el ingreso dependían del nivel al que se aspiraba postular: nueve años de estudios escolares para agentes de nivel básico, tres años de estudios universitarios para puesto ejecutivo y título universitario para el grado superior. Cabe señalar que estas exigencias no pudieron ser cumplidas por la mayoría de los ex combatientes del FMLN, debido a que abandonaron los estudios por dedicarse a la lucha insurgente; al considerarlo se ofrecieron exámenes de nivelación impartidos por la propia ANSP a fin de promover la igualdad de condiciones con los ex combatientes del ejército.

¹²⁷ Costa, Gino, *La policía nacional civil de El Salvador: 1990-1997*, San Salvador: UCA Editores, 1999, p. 122.

¹²⁸ Los cursos de formación policial tenían una duración de seis meses para los agentes de nivel básico y un año para los niveles ejecutivo y superior. En todas las categorías, la estructura curricular contempló: aspectos jurídicos, nociones de derechos humanos, técnicas policiales, conocimiento del entorno y la sociedad, así como especializaciones a nivel preventivo o de investigación criminal.

El diseño institucional de la PNC contempló también una Inspectoría General, que gozaría de autonomía respecto al director de la policía y se mantendría bajo control del Viceministro de Seguridad Pública (figura 5). El organismo tenía como propósito supervisar la actuación policial y contaba con unidades de control e investigación disciplinaria al interior de la policía, así como un Tribunal Disciplinario que operaría bajo el mando del director de la PNC. Las demandas sobre actos indebidos podían ser sancionadas administrativa y penalmente, pudiendo ser presentadas por miembros de la propia policía o ciudadanos afectados. La Inspectoría mantendría estrecha comunicación con otros organismos de reciente creación: la PDDH y el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ); dicha vinculación buscó garantizar una serie de mecanismos de control.¹²⁹ En este mismo sentido, en 1995 se promulgó la ley de carrera policial con el objetivo de transparentar el ingreso al servicio, ascensos y traslados, retiro y pensiones, régimen salarial e incentivos profesionales, derechos y deberes, condiciones de trabajo, régimen disciplinario y despido.

De manera complementaria a las disposiciones relativas a la doctrina, estructura y organización que enmarcaría el nuevo rol policial, los Acuerdos de Paz contemplaron lineamientos más operativos respecto a las implicaciones que tendría la reforma al sistema de seguridad salvadoreño. En términos ideales, debían ocurrir dos procesos simultáneos; primero, la reducción y disolución de la vieja PN y, segundo, la conclusión del ciclo de formación policial de los nuevos agentes de la PNC y su posterior despliegue territorial.¹³⁰ En consideración de lo anterior, el pacto de paz definió condiciones especiales que enmarcarían la fase de transición entre la salida del viejo sistema y la entrada en operación del nuevo.

¹²⁹ Cruz, José M., *“Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador”* En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 245.

¹³⁰ La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) requeriría de por lo menos año y medio, para graduar a 6 mil agentes y oficiales de policía, como el mínimo requerido para cubrir la cobertura territorial del país, en especial en las zonas ex conflictivas.

Entre estos señalamientos destacó el hecho de que en la etapa transicional la PNC no estaría adscrita a ningún ministerio y quedaría bajo el mando directo del presidente de la república en tanto fuera designado el director de la institución; la PNC completaría el despliegue territorial¹³¹ de sus efectivos de manera paulatina y en función del número de egresados que fuera graduando la ANSP; el orden de prelación para la sustitución del viejo aparato de seguridad se realizará por departamentos y se tendría cuidado de no generar vacíos institucionales en el proceso, asimismo se definió que en las zonas ex conflictivas operara un régimen especial de seguridad en tanto era completado el proceso de despliegue territorial de la PNC. La fase de transición estaría supervisada y asesorada por organismos internacionales encargados del proceso de verificación del cumplimiento de los acuerdos.

3.2. Alcances y limitaciones de las reforma al sistema de seguridad pactada en el Acuerdo de Paz

El proceso de aplicación de los Acuerdos de Paz en el área relativa a la reforma militar y de seguridad pública tuvo como marco una serie de transformaciones de carácter experimental. El gobierno salvadoreño se encontró ante el reto de diseñar una política nacional que atendiera la delincuencia común y la violencia generada como parte del proceso de construcción de la nueva sociedad posguerra. Sin embargo, el principal desafío para la transición democrática del sistema de seguridad fueron las resistencias que impuso el viejo régimen para su desmantelamiento.

En este apartado realizamos una valoración sobre los alcances y limitaciones que tuvo la implementación de las reformas en materia militar y de seguridad pública, pactadas en el Acuerdo de Paz de 1992. El análisis buscó no

¹³¹ El concepto “despliegue territorial” hace referencia a la capacidad de la institución policial para extender su operación en todo el territorio nacional, para ello se espera que la policía establezca una relación eficiente entre su organización territorial y la cercanía a la población.

sólo ofrecer una perspectiva sobre el grado de cumplimiento de los compromisos del pacto de paz y los obstáculos de su ejecución, sino también realizar una apreciación sobre el nivel de incidencia que tuvieron estas acciones en el proceso de transformación del sistema de seguridad salvadoreño.

3.2.1. Perspectiva sobre el grado de cumplimiento de la reforma militar

La reforma militar pactada a partir de los Acuerdos de Paz sentó un precedente en la recomposición del sistema de seguridad salvadoreño, siendo sin duda su mayor logro la subordinación formal del poder militar a uno civil y la distinción entre los ámbitos de actuación del ejército y los cuerpos de seguridad, es decir la defensa y la seguridad pública. Asimismo, los Acuerdos de Paz hicieron posible la disminución sustancial del número de efectivos militares que operaban en el país y disminuir el presupuesto para la defensa. Por primera vez en el país, los civiles encontraron un espacio de intervención en el sistema educativo castrense y aunque incipientemente, lograron incorporar una perspectiva humanística y con apego a los derechos humanos en el proceso de formación de los cuadros profesionales del ejército.

Pese a ello existieron importantes obstáculos y resistencias para instituir esta nueva correlación de fuerzas en las relaciones cívico-militares de El Salvador. La administración de Alfredo Cristiani (1989-1994) asumió un rol protagónico tanto en el proceso de negociación de la paz como en la ejecución de los compromisos suscritos en los acuerdos en tiempos de posguerra. En el tema militar la gestión de Cristiani buscó incidir en la permanencia de enclaves autoritarios que permitieran resguardar los intereses que representaba su partido político.

Para diciembre de 1992, el balance sobre el cumplimiento de los acuerdos en materia de desmilitarización dejó muchos puntos pendientes. Más allá de los informes presentados por el gobierno salvadoreño y ONUSAL, no se contó con evidencia del cumplimiento en la reducción pactada del ejército; por contrario, desde otras fuentes existió información que indicaba que los batallones de

reacción inmediata “Belloso” y “Bracamonte” se integraron “intactos” a la PNC. Tampoco se realizó la recolección de armas de uso privativo de la Fuerza Armada, muchas de las cuales quedaron en manos de grupos privados y de integrantes de la antigua Policía Nacional (PN). Las patrullas cantonales y de defensa civil no fueron desmontadas en su totalidad, sólo se lograron desmovilizar 4 mil de los 30 mil cuerpos paramilitares inventariados.¹³²

El informe del Secretario General de la ONU (26/05/1992), apuntó dificultades considerables en la disolución de la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. Más aun el 1 de marzo de 1992, el gobierno convirtió a dichos cuerpos de seguridad en la Guardia de Fronteras y la Policía Militar, e incrementó su estado de fuerza. No obstante, la presión de ONUSAL y la comunidad internacional incidieron para que el gobierno salvadoreño optara por medidas legislativas para abolir dichas entidades. Finalmente, en 1995 fueron oficialmente disueltos en medio de un proceso cuestionable que incluyó la pérdida de archivos y el traslado de personal hacia otras estructuras.

Debido a que la reforma militar no contempló ninguna disposición que regulara el desempeño de altos oficiales de las FAES (en retiro o en servicio) en cargos gerenciales o directivos de instituciones estatales, fue posible que estos funcionarios asumieran un nuevo rol al incorporarse a la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la Dirección General de Transportes, Correos de El Salvador, la Comisión Portuaria, entre otras dependencias.¹³³

Existieron serias dudas sobre si las recomendaciones de la Comisión *Ad Hoc*¹³⁴ sirvieron como pauta para la depuración del ejército, ya que fueron

¹³² Cfr. _____, “Militarismo y democratización” en *Revista Estudios Centroamericanos*, San Salvador, UCA, No. 529-530, noviembre-diciembre 1992, p. 1,019.

¹³³ Cfr. Muñoz, María de la Paz, “El fortalecimiento de la sociedad civil: una esperanza real o ideal” en *Seminario permanente sobre resolución de conflictos, Tendencias actuales de la resolución del conflicto salvadoreño*, San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1993, p. 126.

¹³⁴ Los Acuerdos de Chapultepec establecieron que durante el proceso de depuración de las Fuerzas Armadas, se crearía una Comisión *Ad Hoc* encargada de evaluar a sus integrantes y emitir conclusiones y recomendaciones respecto a su permanencia dentro del ejército.

manejadas con discrecionalidad. La aplicación dichas encomiendas significaría avanzar hacia la desmilitarización de la sociedad, por contrario, el hecho de no haberlas aplicado dio lugar a la ratificación de la impunidad y de la permanencia que tenía el estamento militar sobre el poder del gobierno.¹³⁵

A pesar de la significativa disminución del estado de fuerza del ejército, desde el gobierno se continuó favoreciendo la práctica de conductas militarizadas. Una vez terminado del periodo de transición para la constitución de la PNC, integrantes de las FAES continuaron participando en tareas de seguridad interna. En agosto de 1994, el gobierno de Armando Calderón Sol estableció un acuerdo interinstitucional entre la Fuerza Armada y la PNC denominado “Plan Guardianes I” con el propósito de desarrollar operaciones de combate y prevención de la delincuencia en todo el territorio con la finalidad de garantizar la tranquilidad de la ciudadanía. Contrario a estos propósitos formales, en noviembre de ese mismo año la participación de militares en la represión violenta de una protesta laboral dejó un saldo de tres muertos y para febrero de 1995, el gobierno había destinado alrededor de 6 mil militares a tareas de patrullaje en las zonas rurales con la justificación del auge delictivo¹³⁶ Aunque estos hechos fueron justificados como medidas provisionales ante del proceso de transición de la PNC, este tipo de acciones serían recurrentes en los años posteriores.

3.2.2. Perspectiva sobre el cumplimiento de la reforma sobre seguridad pública

Durante el periodo transicional en el que habrían de ejecutarse los compromisos suscritos en el Acuerdo de Paz se observaron fuertes resistencias para terminar con lo viejo. Esta situación era de esperarse ya que desde el proceso de negociación de la reforma en seguridad, se observaron maniobras del gobierno -y

¹³⁵ Cfr. Muñoz, María de la Paz, “El fortalecimiento de la sociedad civil: una esperanza real o ideal” en *Seminario permanente sobre resolución de conflictos, Tendencias actuales de la resolución del conflicto salvadoreño*, San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1993, p. 125.

¹³⁶ Ibid, p. 79.

del partido en el poder- para favorecer que el proceso de despliegue de la nueva policía estuviera plagado de excepciones, retrasos, irregularidades y sabotajes.

Una vez iniciada la transformación se hizo evidente que la implementación de la reforma policial, en particular la puesta en marcha de la ANSP, enfrentaría dificultades debido a la falta de recursos financieros. Tan sólo el 9% del financiamiento internacional contemplado para llevar a cabo el proyecto de transición¹³⁷ sería destinado a los temas de seguridad pública; sumado a ello, el gobierno salvadoreño mostró poca disposición para otorgar los recursos que había prometido para tales fines, durante la negociación de la paz. Entre 1992-1994, el gobierno asignó a la PN alrededor de 77 millones de dólares, monto superior al presupuesto destinado en el mismo periodo a la ANSP y la PNC, que ascendió a 20 y 44 millones de dólares respectivamente. La gestión de Alfredo Cristiani tampoco estuvo dispuesta a facilitar infraestructura básica para la operación de la ANSP, pasaron dos años para que el gobierno ofreciera un espacio físico en donde pudiera instalarse dicha institución. En este contexto, la academia no pudo proveer suficientes agentes y oficiales policiales en las primeras etapas de despliegue de la PNC, dando cabida a la infiltración de elementos provenientes del antiguo sistema.

Como se adelantaba en el apartado anterior, el gobierno de Cristiani opuso importantes resistencias a la desmovilización de la vieja estructura de seguridad. Antes de que se firmaran los Acuerdos de Paz, el mandatario transfirió más de 3 mil elementos de la Guardia Nacional (GN) y la Policía de Hacienda (PH), así como buena parte del personal de los batallones de élite del ejército (BIRI's) hacia la antigua policía, con el objetivo de que fueran considerados para integrarse a la PNC. En el periodo transicional, la antigua academia de policía –creada en 1984- continuó operando, con un promedio mensual de cien agentes graduados que

¹³⁷ El proyecto de transición, entre 1992 y 1993, tuvo un costo de alrededor de 2,500 millones de dólares, de los cuales el 70% fue aportado por el gobierno de El Salvador- mediante recaudación fiscal y créditos- mientras que el 30% restante fue proporcionado por la cooperación internacional. Consultado en: De Rosa, Claudio, "Los costos de los Acuerdos de Paz": <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/243273-los-costos-de-los-acuerdos-de-paz.html>, 10 de septiembre de 2012.

reforzaron las filas de la PN antes de su desmantelamiento.¹³⁸ Una vez más la finalidad de estas acciones fue infiltrar a elementos de la antigua estructura contrainsurgente en el nuevo cuerpo policial.

Para los ex combatientes del FMLN, la incorporación a la PNC representaba la obtención de un salario fijo y algunas prestaciones, en una actividad para la cual la guerra los había preparado. Sin embargo, el proceso de ingreso a la PNC tuvo algunas complicaciones; en primer lugar, la mayor parte de los excombatientes del FMLN tenían un grado de estudios muy bajo, lo cual impedía que aspiraran a rangos policiales altos y mejor pagados. Otro factor a considerar, fue el hecho de que por motivos políticos los excombatientes de las Fuerzas Armadas y ex integrantes de los antiguos cuerpos de seguridad, fueron claramente favorecidos en los procesos de ingreso a la PNC, por encima de aspirantes civiles o desmovilizados del frente.¹³⁹

El interés por preservar remanentes del sistema de seguridad que existió antes y durante la guerra no sólo se expresó a nivel operativo, sino que también impactó los niveles de mayor rango jerárquico. Los principales consejeros del presidente en temas de seguridad pública eran militares. En 1994, el entonces Viceministro de Seguridad Pública -Armando Calderón Sol- integró al personal de la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD) y de la Unidad Ejecutiva Antinarcóticos (UEA)¹⁴⁰ dentro de la PNC. Estas estructuras continuaron operando de forma irregular y casi autónoma, estaban al mando del presidente y no rendían cuentas a la dirección de la nueva policía. Algunos de estos “agentes” estuvieron

¹³⁸ Cruz, José M., *“Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador”* En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, pp. 250-251.

¹³⁹ Estos procesos fueron estudiados en profundidad en el capítulo quinto de la presente tesis.

¹⁴⁰ La Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD) y de la Unidad Ejecutiva Antinarcóticos (UEA) fueron creadas en 1985 y 1990, respectivamente. Ello con el propósito de integrar un organismo de investigación criminal, profesional e imparcial en el país, no obstante, en 1993 luego de publicarse el informe de la Comisión de la Verdad concluyó que ambas dependencias estuvieron implicadas en el encubrimiento de diversos delitos en contra de los derechos humanos. Tanto la CIHD como la UEA estuvieron conformadas por militares y reportaban su operación al presidente de la república.

dedicados exclusivamente a investigar secuestros y contaban con el apoyo económico de un grupo de empresarios.¹⁴¹ Las instancias de investigación criminal se llenaron de personal “experimentado” extraído de los viejos cuerpos de seguridad, bajo el argumento de que no sería prudente comenzar desde cero con personal sin experiencia en un momento en que la criminalidad aumentaba.¹⁴²

La permeabilidad del proceso de selección e ingreso a la PNC fue observado por el Secretario General de la ONU, quién informó que los aspirantes a la “nueva” policía no cumplían con los requisitos estipulados para su evaluación y verificación. Por contrario, el mandatario de Naciones Unidas identificó la reproducción de vicios institucionales y la no superación de la influencia militar, así como la tendencia a favorecer el ingreso de candidatos provenientes de la vieja PN.¹⁴³ En este sentido, señaló que los esfuerzos por consolidar a la PNC como una institución al servicio de la comunidad podían verse empañados, debido a la existencia de “señales de riesgo” para convertirla en un nuevo instrumento proclive al autoritarismo y discrecionalidad de su actuación.

En 1995 fue completado el despliegue territorial de la PNC. Los acuerdos estipularon que la nueva policía debía integrarse con el 20% de ex miembros del FMLN, el 20% de las Fuerzas Armadas y el 60% de candidatos civiles. Sin embargo, debido a que el FMLN no pudo completar su cuota las autoridades de la nueva institución dijeron que aumentaría el número de candidatos civiles que ingresaron a la PNC –entre ellos mujeres-. Pese a ello queda la sospecha de que

¹⁴¹ Cruz, José M., “Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador” En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 253.

¹⁴² Amaya, Edgardo, “Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002” En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 221.

¹⁴³ “Pronunciamento del Consejo Superior Universitario de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. La depuración de la Fuerza Armada no es negociable” En: *Revista Estudios Centroamericanos*, San Salvador, UCA, No. 529-530, noviembre-diciembre 1992, p. 957.

muchos elementos de esos candidatos civiles en realidad eran ex miembros de las Fuerzas Armadas y de la vieja Policía Nacional.¹⁴⁴

El vacío temporal generado por la salida de los antiguos cuerpos de seguridad y las complicaciones que tuvo el inicio de la gestión de la nueva policía, contribuyeron al incremento de la violencia social y delincriminal en la posguerra. En términos cuantitativos, la transición implicó pasar de 75 mil efectivos de las fuerzas de control (ejército, guerrillas, cuerpos de seguridad y patrullas civiles) a entre 6,000 y 8,000 que constituían la PNC. Los Acuerdos de Paz apostaron por un cuerpo policial de menor tamaño y mayor inteligencia que recurriría más a sus habilidades investigativas y proximidad con la comunidad, que al número de sus miembros y la fuerza bruta.

A la ineficiencia de controles para la conformación de la PNC, se sumó la carencia de mecanismos de supervisión en la operatividad de la institución. La Inspectoría General de la PNC comenzó a trabajar hasta 1994, un año después del despliegue de la nueva policía. El inicio de su gestión fue particularmente inestable, debido a los constantes cambios de director lo que inclusive derivó en que por algún tiempo no tuviera ninguna figura de mando. Otro obstáculo en su operación, fue la falta de compromiso de los comandantes locales que no estaban dispuestos a lidiar con los casos menores de mal comportamiento; por tanto, las unidades disciplinarias se encontraban desbordadas, con recursos financieros y personal limitado.¹⁴⁵ En 2001, se reformó la Ley Orgánica de la Policía aumentando las capacidades de los jefes locales para manejar asuntos disciplinarios y erosionando la autonomía y autoridad como unidad externa de control que la que lo había provisto los Acuerdos de Paz, al colocar al Inspector General bajo el control del director de la PNC.

¹⁴⁴ Cfr. Vilas, Carlos, *Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador*, México, D. F., UNAM, papers 49, 1996, p. 80.

¹⁴⁵ Cruz, José M., "Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador" En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 255.

En términos operativos, la PNC enfrentó obstáculos debido a la inexperiencia de su personal y la falta de equipamiento. El nuevo esquema de formación profesional impulsado por la ANSP, priorizó la capacitación jurídica y sobre derechos humanos, dándole poca importancia a las pericias técnicas y el manejo de armas. Como resultado, entre marzo de 1993 y noviembre de 1995, fueron asesinados 90 agentes de la PNC y 473 resultaron heridos.¹⁴⁶ Los militares se opusieron a transferir el equipo de las antiguas fuerzas de seguridad a los nuevos agentes policiales, por lo que equipo básico como radios, vehículos y armas, tuvo que ser provisto a través de la cooperación internacional.¹⁴⁷

3.3. La institucionalidad de la defensa y seguridad pública: las nuevas necesidades de transformación a principios del siglo XXI

A principios del siglo XXI, el alejamiento de la etapa postconflicto y la emergencia de nuevas problemáticas de orden político, social y económico en El Salvador, hicieron visible la necesidad de continuar los procesos de transformación institucional iniciados a partir de los Acuerdos de Paz. En este apartado realizamos un análisis de la reconfiguración de las necesidades en materia de defensa y seguridad pública, en particular, observamos los procesos de modernización de la Fuerza Armada y la PNC en el marco del incremento de la violencia y la complejización del fenómeno delictivo en el país (ver capítulo 4). Asimismo, ponemos en perspectiva las reformas que trataron de dar respuesta a estos nuevos escenarios.

¹⁴⁶ Benítez, Raúl y Rafael Fernández (Comp.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, D. F.: ITAM, 2001, p. 113.

¹⁴⁷ *Ibid* pp. 250-251.

3.3.1. Las exigencias contemporáneas de la PNC ¿modernización o mayores atribuciones?

Hacia finales de los noventa, la necesidad de adecuar las normativas penales a la nueva realidad política y social del país derivó en la promulgación de un conjunto de reformas jurídicas al Código Penal y el Código de Procedimientos Penales de El Salvador mismas que entraron en vigor a partir de 1998. El objetivo de dichas reformas al derecho penal nacional fue contar con un instrumento jurídico moderno, dinámico y eficaz para combatir a la delincuencia. Además de modificarse la tipificación de hechos susceptibles de ser considerados materia penal, un aspecto fundamental de las reformas fue que se amplió la intervención policial en la investigación del delito y se definieron mecanismos de colaboración entre la institución y la Fiscalía General de la República (FGR). En este marco, se trató de establecer un patrón de conducta para el desempeño policial que rompiera con las prácticas de tortura y represión de los agentes.

La nueva legislación enfrentó el rechazo del poder ejecutivo y de la propia institución policial. Las autoridades del gobierno expresaron que las reformas penales se mostraron más preocupadas por los derechos de los criminales, que por los derechos y la seguridad de la población. Incluso, en el discurso político se apoyaba la noción de que bajo ciertas circunstancias, la policía podría quebrantar la ley para combatir la delincuencia.¹⁴⁸ Para los agentes policiales las reformas al código penal y procesal representaban mayor burocracia y gestión administrativa.

El interés de un segmento de la Asamblea Legislativa por ampliar la capacidad policial en materia de investigación como herramienta para mejorar la gestión de la institución, fue menoscabado por las autoridades del gobierno (poder ejecutivo y altos mandos de la policía) que orientaron el proceso de modernización de la PNC hacia el robustecimiento y especialización de su estructura orgánica de

¹⁴⁸ Amaya, Edgardo, *“Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002”* En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, pp. 223-224.

operación. A 20 años de la suscripción de la paz, la Ley Orgánica de la PNC ha sufrido reformas jurídicas siendo la de 2001 la más relevante y la que mayor incidencia ha tenido en la configuración de la institución policial actual.

La reforma a la Ley Orgánica de la PNC en 2001, introdujo modificaciones importantes en términos de la organización y funcionamiento de la institución. En primer lugar, se eliminó la disposición que definía que el nombramiento de Director General se asumiría por un periodo de tres años y se incorporó una cláusula que especificó que éste podía ser sustituido en cualquier momento por el presidente de la república.¹⁴⁹ Con el paso de los años, esta disposición se ha traducido en la sustitución constante de los directores a cargo de la PNC con lo cual no sólo se pierde la continuidad en el desarrollo y continuidad de los procesos institucionales, sino también se ha favorecido que los nombramientos de estos funcionarios sea utilizados con fines políticos. En su concepción original la policía creada a partir del pacto de paz tendría un espíritu apolítico y autónomo, sin embargo con este tipo de disposiciones se ha contribuido a politizar la actuación policial.

Un segundo componente de la reforma de 2001, posiblemente el más significativo, la redefinición de la estructura de la PNC como flexible y abierta en términos de su organización y funciones, con el propósito de alejarse de la rigidez que le planteaba la ley anterior. La nueva normativa estableció como únicas áreas fijas la Dirección General, las Subdirecciones, la Inspectoría General y las áreas de apoyo técnico y administrativo, quedando el resto de la organización abierto para adecuarse en términos de las necesidades administrativas de la institución y conforme a los hechos de mayor incidencia social.¹⁵⁰ La conducción de la PNC quedaría en manos del presidente de la república, con intermediación del Ministerio de Seguridad Pública.¹⁵¹ En términos organizacionales la estructura de

¹⁴⁹ FESPAD, *Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal*, San Salvador, FESPAD ediciones, junio 1999 – marzo 2001, 2001.

¹⁵⁰ Op cit.

¹⁵¹ Desde la década de los noventa y hasta el 2006, el Ministerio de Seguridad Pública experimentó diversas transformaciones en cuanto a su estructura, funciones y jerarquía, que afectaron el que asumiera el liderazgo en la definición de la política nacional de seguridad pública del país. Ver capítulo 5.

la PNC estaría centralizada para efectos de las gestiones administrativas, y descentralizada para dar cumplimiento a la función policial para lo cual se organizaría en delegaciones departamentales¹⁵² ubicadas en todo el territorio.

Si comparamos la estructura orgánica de la PNC que operó entre 1993-1999 con la actual (2012) encontramos diferencias importantes. Fueron eliminadas las Subdirecciones Generales Operativa y de Gestión y se sustituyeron por una Subdirección General, de la cual dependen seis subdirecciones: seguridad pública, investigaciones, áreas especializadas operativas, tránsito terrestre, policía rural y administración y finanzas. De estas subdirecciones dependen 31 divisiones especializadas; para dimensionar el desbordamiento de la estructura operativa de la PNC cabe mencionar que en 1992, la organización contaba con sólo nueve divisiones especializadas. Asimismo, se crearon diferentes áreas de *staff*, cuerpos colegiados y de investigación científica: el Consejo Técnico, el Centro de Criminología y Ciencias Penales y un Centro de Inteligencia Policial.

La flexibilización de la estructura orgánica de la PNC a partir de las reformas de 2001, favoreció la proliferación de divisiones y unidades “especializados” creados de manera emergente y con una perspectiva corto placista, sin responsabilidad ni planificación y que sólo responden a necesidades coyunturales de tipo político que buscan mejorar la imagen publicitaria de la institución. La creación de todas estas nuevas áreas de la PNC no se realizó en función de diagnóstico del ciclo delictivo y una vez puestas en marcha no existió ningún esfuerzo por articularlas al sistema policial preventivo o investigativo.¹⁵³ Con todo este caos organizacional se favoreció que ciertas áreas operaran con discrecionalidad y se ha propiciado la fragmentación de la organización.

Esta desarticulación -aun en la actualidad-, ha provocado que los recursos presupuestales sean frecuentemente destinados a las divisiones y unidades de reciente creación, descuidando la asignación financiera a las áreas operativas de

¹⁵² Para 2008 la PNC contaba con 23 delegaciones departamentales, 176 subdelegaciones y 227 puestos policiales, distribuidos en los 14 departamentos políticos del país.

¹⁵³ FESPAD, *Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal*, San Salvador, FESPAD ediciones, junio 1999 – marzo 2001, 2001.

las delegaciones territoriales que son quienes enfrentan más directamente el combate delictivo. En este marco, debe considerarse que en tan sólo dos décadas la capacidad operativa de la PNC se incrementó al pasar de entre 6 mil y 8 mil elementos en 1993 a 23 mil efectivos en operación para 2012.

Una modificación sustantiva en términos organizacionales fue que la nueva ley colocó a la Inspectoría General bajo el mando del Director General de la PNC, lo cual incidió negativamente en los procesos de supervisión y control interno-externo de la función policial.¹⁵⁴ La Inspectoría perdió la autonomía de la cual había sido dotada en su creación y en consecuencia perdió credibilidad y confianza tanto por parte de la ciudadanía que quería presentar una queja por maltrato policial como por los mismos agentes que estuvieran interesados en denunciar alguna irregularidad de sus superiores.

Además del caso organizacional, la operación de la PNC se ha visto limitada por las deficiencias del sistemas de ascensos y por la poca motivación que existe entre sus efectivos para seguir los procesos de estímulos que otorga la carrera policial. Una de las atribuciones de la ANSP es la evaluación de los efectivos policiales con el propósito de que los más aptos continúen escalando en jerarquía y los menos capacitados reciban cursos de actualización en las áreas con mayores debilidades.¹⁵⁵ En los primeros años de la academia se observó un gran interés por renovar el sistema educativo de la policía, pese a ello, entre 2004 y 2008 las evaluaciones al personal comenzaron a ser excluyentes, dejando a la mayoría de los oficiales pocas opciones para acceder a los cursos de promoción y ascenso. Existe la tendencia a favorecer el ingreso a la PNC de personas no vinculadas a la institución y con perfil universitario, en detrimento de la posibilidad de los agentes que llevan años en la institución para obtener un ascenso en jerarquía. Esto ha derivado en graves problemas internos, pues los oficiales que

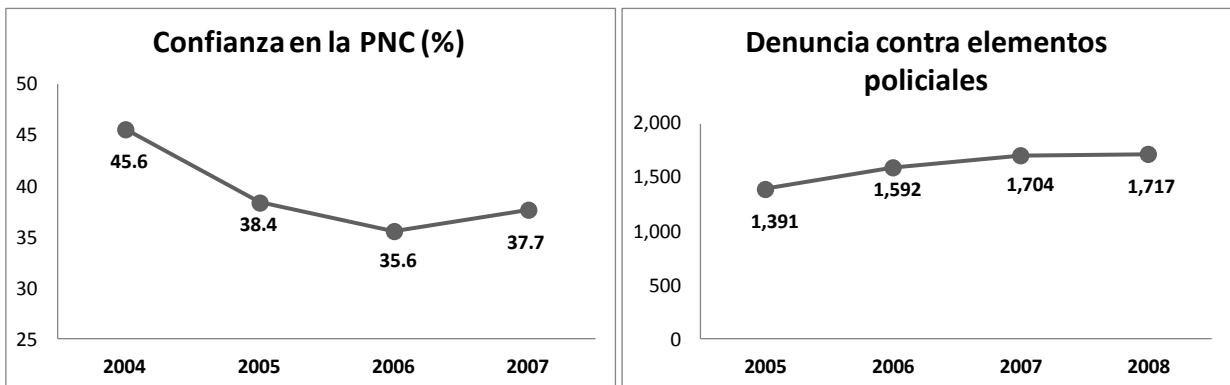
¹⁵⁴ *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador*, Capítulo 2, Artículo 8.

¹⁵⁵ *Ley de la Carrera Policial*, Capítulo 2, Artículo 26.

llevan años en la policía no se muestran dispuestos a recibir órdenes de agentes de menor edad que ellos y con poco conocimiento de la función policial.¹⁵⁶

Existe una constante disputa entre la ANSP y la Dirección General de la Policía, pues ambas partes refieren que no hay concordancia entre los contenidos de los cursos de formación policial y la realidad operativa que enfrentan los agentes policiales cotidianamente. En otras palabras no existe congruencia entre los perfiles de capacitación que requiere la PNC y los cuadros profesionales que gradúa la ANSP.¹⁵⁷

GRÁFICA 1. PERCEPCIÓN SOBRE CONFIANZA EN EL PNC Y DENUNCIAS RECIBIDAS CONTRA ELEMENTOS POLICIALES, VARIOS AÑOS.



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de opinión publicadas por el IUDOP y la Inspectoría General de la PNC, varios años.

Todas estas transformaciones en el ámbito organizacional y formativo han derivado en la disminución de la confianza de la población en la PNC. En sus primeros años la institución contó con el apoyo de la ciudadanía. De acuerdo con encuestas de opinión realizadas por el IUDOP, en 1993 más del 70% de los salvadoreños evaluó como muy buena o buena la actuación de la PNC; en este

¹⁵⁶ Martínez, Jaime, entrevista realizada el 25 de junio de 2012, San Salvador, El Salvador, realizada por Mónica Cerón Díaz.

¹⁵⁷ Amaya, Edgardo, entrevista realizada el 26 de junio de 2012, San Salvador, El Salvador, realizada por Mónica Cerón Díaz.

mismo sentido, en 1995, el 48.6% de los salvadoreños entrevistados por el instituto consideró que la nueva policía era mejor que los antiguos cuerpos de seguridad. Sin embargo, esta tendencia comenzó a modificarse en el año 2000 al hacerse público el incremento de casos de agentes policiales vinculados a la delincuencia, en particular por su asociación a la comisión de secuestros en el país.

En la gráfica anterior se logra apreciar como existe una relación entre la disminución de la confianza ciudadana en la gestión de la PNC y el incremento del número de denuncias contra elementos de la policía recibidas por la Inspectoría General de la Policía. De acuerdo a las encuestas del IUDOP en 2004, el 45.6% de la población entrevistada mencionó que tenía mucha o alguna confianza en la actuación de la PNC, mientras que en 2006 dicha proporción disminuyó en diez puntos porcentuales (35.6%). Entre 2005 y 2008 se presentaron un total de 6,404 denuncias contra agentes de la PNC, de las cuales el 64.5% fueron motivadas por mal procedimiento policial, arbitrariedad y prepotencia.

3.3.2. El rol de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz

Con la finalidad de dar seguimiento al compromiso adquirido en los Acuerdos de Paz de modernizar a las FAES, a partir de 1992 comenzó a implementarse el programa gubernamental denominado “Plan Arce 2000”. Tuvo como objetivo promover la renovación del sistema educativo del ejército, con énfasis en la profesionalización de sus cuadros de oficiales y en la proyección social de la institución, con el objetivo de coadyuvar a la consolidación de la paz, el desarrollo y la democracia. A partir de la ejecución de dicho la Fuerza Armada tendría un nuevo perfil:

- a) Estructurada de acuerdo con modelos de organización contemporáneos, con niveles operacionales adecuados y debidamente equipada para el cumplimiento de su misión;

- b) Con una doctrina propia, moderna y auténticamente nacional;
- c) Constituida y dirigida por cuadros de oficiales con alta formación profesional, no sólo militar, sino que también técnica y universitaria;
- d) Respetuosa a los derechos humanos;
- e) Con capacidad para enfrentar diversas e imprevistas amenazas;
- f) Identificada plenamente con los intereses de la sociedad;
- g) Altamente capacitada para coadyuvar al desarrollo nacional y a la cultura de la paz;
- h) Capaz de adecuarse a los cambios que se produzcan en el escenario nacional e internacional;
- i) Fiel cumplidora de su misión constitucional¹⁵⁸

A pesar de estas reformas internas, la participación de efectivos de las FAES en tareas de seguridad pública a solicitud del gobierno se mantuvo y quitándole relevancia al proceso de modernización militar. Como se adelantó en el apartado 3.3.1., la administración de Armando Calderón Sol (1994-1999) instituyó un acuerdo de colaboración entre la PNC y la Fuerza Armada con el propósito de que integraran grupos de trabajo conjuntos, como medida provisional mientras la nueva policía se fortalecía y la ANSP preparaba suficientes elementos para completar el estado de fuerza policial para lograr un efectivo combate a la delincuencia. A 10 años de la implementación de este acuerdo (2004), los grupos de tarea conjunta FAES-PNC continuaban operando –en especial en los patrullajes de combate a las pandillas-, con discrecionalidad y con el amparo constitucional del artículo 168 y 212 que otorgan al presidente de la república la atribución de disponer en “situaciones excepcionales” de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la seguridad interna. En este marco, llamó la atención el incremento significativo del presupuesto asignado a la defensa en 2006 que llegó a 1,684 millones de dólares, es decir el 5% del PIB nacional (cuadro 5). Ello

¹⁵⁸ RESDAL, “*La República de El Salvador: su defensa nacional y su fuerza armada*”, Consultado en: <http://www.resdal.org/Archivo/el-salvador-04-cap4.htm> el 28 de julio de 2014.

representó que entre 2005-2006 se quintuplicara el gasto gubernamental asignado a la defensa.

CUADRO 4.
PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL ASIGNADO A LA DEFENSA, VARIOS AÑOS.

Año	Gasto militar (% PIB)	Presupuesto asignado a defensa (U\$)
2003	1.1	340,890,000
2005	1.0	313,000,000
2006	5.0	1,684,000,000
2009	0.6	256,920,000

Fuente: CIA World Factbook.

En 2009, las elecciones presidenciales dieron la victoria al FMLN. El cambio del partido en el poder trajo consigo una nueva correlación de fuerzas no sólo a nivel político sino también en el ámbito de las relaciones cívico-militares. En julio de ese año, a pocos días de haber llegado a la presidencia, Mauricio Funes anunció el inicio de la estrategia denominada “Batallones de la paz” que tendría como propósito combatir la delincuencia en 25 municipios del país, ello mediante el despliegue de grupos conjuntos de apoyo a la comunidad conformados por elementos de la PNC y las FAES. Posteriormente en noviembre de 2009, la presidencia informó la salida de más de 2 mil efectivos de la Fuerza Armada hacia los 19 municipios con mayor incidencia delictiva del país, como medida para reforzar la gestión de la PNC y continuar la estrategia de combate a la delincuencia.¹⁵⁹

En este contexto, en mayo de 2010 el presidente Funes promulgó el Decreto Ejecutivo No. 371 con el objetivo de incluir en las leyes orgánicas de la

¹⁵⁹ Consultado en 12.05.13 en: <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/69-fuerza-armada-en-grupos-de-tarea-conjunta-con-pnc-a-partir-de-ma%C3%B1ana.html>

PNC y las FAES disposiciones jurídicas transitorias para justificar la participación del ejército y la policía en tareas de combate a la delincuencia conjuntas e incrementar las medidas de control en los centros penales del país, asignando a mil quinientos efectivos militares a las cárceles. A partir de ello, no sólo se acuartelaron en el perímetro de las cárceles salvadoreñas sino que también asumieron funciones de supervisión en los registros de entrada y salida de los centros penitenciarios; además les fue designado el control de las carreteras y el servicio de autobuses. También es sabido que los aparatos de inteligencia del Estado (OIE, PNC y Estado mayor) han estado siendo controlados por los militares. El entonces director de los centros penales en el país, Douglas Moreno, comenzó a implementar una iniciativa para promover la humanización de las prisiones con lo cual lograron generarse algunos cambios.¹⁶⁰ Dicha estrategia fue vista como una iniciativa de rehabilitación sino como una “protección de los criminales”.

En el periodo 2009-2011, el presupuesto asignado al ejército aumentó en 13 millones de dólares, asimismo, entre 2009 y 2012, el número de plazas al interior del Ministerio de Defensa se incrementó en 57% -aproximadamente 6,300 hombres más-. El estado de fuerza militar alcanzó en 2012 los 17 mil efectivos, sólo 4 mil elementos menos que los dispuestos por la PNC. En 2008, durante la administración de Saca los efectivos militares asignados a tareas de seguridad pública eran 1,975 mientras que con Funes se llegó a un total de 8,200.¹⁶¹ Todas estas acciones contravienen el rol concedido a las fuerzas armadas en los Acuerdos de Paz.

En este marco, se generó un clima de alta tensión en los centros penitenciarios del país. Comenzó a surgir una fuerte rivalidad entre las pandillas internadas y los militares, ya que los mareros se quejaban de diversas violaciones a los derechos humanos en los procesos de cateo que los efectivos militares

¹⁶⁰ Amaya, Edgardo, entrevista realizada el 26 de junio de 2012, San Salvador, El Salvador, realizada por Mónica Cerón Díaz.

¹⁶¹ Arauz, Sergio, “Cantidad de militares ha crecido un 57% en primer gobierno de izquierda”, consultado en: <http://www.elfaro.net/es/201112/noticias/6827/>, el 28 de julio de 2014.

realizaban a sus familiares en el ingreso. El resultado de estas disputas fue el asesinato de 11 militares y ocho policías que operaban en el sistema penitenciario.¹⁶² El decreto del ejecutivo que avalaba estas intervenciones del ejército oficialmente habría de derogarse el 30 de junio de 2011, sin embargo, dicha disposición se mantuvo vigente hasta el 4 de abril de 2012 como una de las medidas pactadas para realizarse la “tregua entre pandillas” (ver capítulo 5).

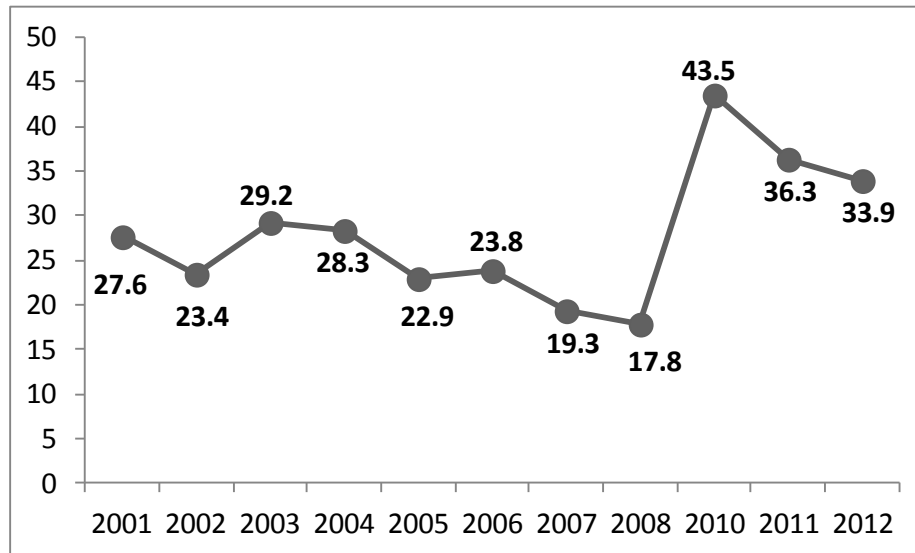
La presencia militar no sólo se hizo presente en la operatividad policial sino que también alcanzó los niveles superiores y de alto mando. En noviembre de 2011, fue nombrado Ministro de Justicia y Seguridad Pública el general David Munguía Payes y en enero de 2012, fue juramentado como Director de la PNC el general Francisco Ramón Salinas. La particularidad de estos nombramientos residía en el hecho de que ambos funcionarios eran militares en retiro. En febrero de 2012, diversas organizaciones sociales presentaron ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) un recurso de inconstitucionalidad por los nombramientos de Munguía y Salinas argumentando que estas disposiciones representaban la militarización de la seguridad y atentaban contra el espíritu de los Acuerdos de Paz.¹⁶³ Poco más de un año después, el 18 de mayo de 2013, la CSJ determinó que los nombramientos de Munguía y Salinas eran ilegales por contravenir la Ley de Carrera Militar, argumentando que aunque los funcionarios hubieran sido dados de baja del ejército, continuaban siendo militares. El presidente Funes acató la sentencia y nombró a dos nuevos funcionarios –en este caso civiles-: Ricardo Perdomo, en Ministro de Justicia y Rigberto Pleitez Sandoval, como director de la PNC.¹⁶⁴

¹⁶² Consultado en 12.05.13 en: <http://www.elfaro.net/es/201204/noticias/8257/>

¹⁶³ Consultado en 12.05.13 en: <http://www.fespad.org.sv/se-presenta-recurso-de-inconstitucionalidad-por-nombramientos-de-mungia-payes-y-salinas>

¹⁶⁴ Arauz, Sergio, “*Sala de lo Constitucional ordena salida de los generales que dirigen seguridad y la policía*”, consultado en: <http://www.elfaro.net/es/201305/noticias/12113/>, el 28 de julio de 2014.

GRÁFICA 2. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE TIENEN MUCHA CONFIANZA EN LA FUERZA ARMADA COMO INSTITUCIÓN, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas publicadas por el IUDOP, varios años.

El rol protagónico que ha asumido la Fuerza Armada durante la administración del presidente Funes ha sido desaprobado por las organizaciones sociales del país y por un importante sector de la academia. Pese a ello, estas medidas favorecieron el incremento de la credibilidad en las FAES. Las encuestas realizadas por el IUDOP señalan que durante 20 años de gobiernos arenistas (1989-2009), el porcentaje de personas que tenía mucha confianza en las FAES no rebasó el 29.2% -en 2003- mientras que en cuatro años de administración del FMLN (2009-2012) se alcanzó 43.5% de confianza entre la población (gráfica 2).

3.4. Conclusiones

En los noventa la finalización de los conflictos armados a nivel regional volvió obsoleto el modelo de gestión de seguridad contrainsurgente vinculado a la DSN; ante la emergencia de nuevos actores y problemáticas delictivas en la posguerra, se visualizó la necesidad de transitar hacia un enfoque distinto. Entraron en debate nociones sobre seguridad desde una perspectiva amplia que privilegiara la atención de las causas estructurales del delito y contribuyera a adoptar un nuevo sujeto en el centro de la agenda de seguridad: el ser humano. Entre tales nociones destacó la seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad democrática, todas ellas vinculadas a la DSC. El alejamiento de la doctrina de seguridad de la perspectiva contrainsurgente y su acercamiento hacia modelos integrales de gestión, requeriría separar las funciones de defensa y seguridad pública, como principal herramienta para desmilitarizar estas sociedades.

Desfavorablemente los esfuerzos por transformar el sistema de seguridad regional y orientarlo hacia una perspectiva humanista tuvieron un corto alcance. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2002 en Estados Unidos, la presión internacional por atender las denominadas “nuevas amenazas hemisféricas” hizo que resurgiera en los gobiernos centroamericanos el dilema entre privilegiar la seguridad externa o las vulnerabilidades internas. La agenda Centroamericana de seguridad hemisférica ya no contemplaba la lucha contra el comunismo y los grupos subversivos como en los ochenta y noventa, sino la defensa de la democracia y la estabilidad política que podía verse afectada a causa de delitos transnacionales como el narcotráfico, terrorismo, crimen organizado y tráfico de armas. En este marco, se relegó la construcción de nociones de seguridad de perspectiva integral y humanística, para dar paso al debate de los términos de seguridad hemisférica, seguridad regional y seguridad internacional.

En el caso salvadoreño, los Acuerdos de Paz en El Salvador apostaron por la implementación de la reforma policial y la distinción entre los ámbitos de la seguridad interna y externa, como garantía para lograr el avance democrático en el país. Ello implicaría además de un cambio conceptual el desmantelamiento del viejo sistema de seguridad y la creación de un nuevo cuerpo policial. A nivel doctrinario, el cambio democrático buscó alejar a la nueva policía del tradicional enfoque punitivo de la seguridad pública y de todo rasgo de militarismo; para ello se creó la ANSP que sería el detonante para lograr dicha transformación hacia un modelo doctrinario apegado a los derechos humanos y que rindiera cuentas de su actuación a la ciudadanía. En el plano jurídico, las reformas constitucionales de 1991 permitieron reconstruir la estructura operativa del sistema de seguridad, dotándola de cierta autonomía y liderazgo respecto a la presidencia de la república; se creó la Inspectoría General como instancia de supervisión y control policial a nivel interno-externo, con vinculación operativa al poder judicial y a la PDDH.

A nivel operativo, los Acuerdos de Paz plantearon que idealmente debían ocurrir dos procesos simultáneos; primero, la reducción y disolución de la vieja PN y, segundo, la conclusión del ciclo de formación policial de los nuevos agentes de la PNC y su posterior despliegue territorial. En términos cuantitativos, la transición implicó pasar de 75 mil efectivos de las fuerzas de control a alrededor de 6,000 y 8,000 que constituían a la nueva policía. El pacto de paz apostó por un cuerpo policial de menor tamaño y mayor inteligencia que recurriría más a sus habilidades investigativas y proximidad con la comunidad, que al número de sus miembros y la fuerza bruta.

Debido a dificultades financieras y resistencias por parte del gobierno, la ANSP no pudo proveer suficientes agentes y oficiales en las primeras etapas de despliegue de la PNC, dando cabida a la infiltración de elementos provenientes del antiguo sistema. El interés por preservar remanentes del sistema contrainsurgente que existió antes y durante la guerra no sólo se expresó a nivel operativo, sino que también impactó los niveles de mayor rango jerárquico dentro de la estructura de

seguridad. Estos intentos de obstruir el despliegue de la policía en los términos comprometidos en los Acuerdos de Paz y mantener la estructura policial subordinada a intereses políticos y económicos, debilitaron su capacidad para convertirse en la institución que la sociedad necesitaba en un periodo particular de cambio y desorden.

Respecto a las reformas en la defensa, podemos decir que se logró la subordinación del poder militar a un poder civil, lo cual se hizo tangible a nivel cuantitativo en la disminución de efectivos de las Fuerzas Armadas. A pesar de ello, el manejo discrecional de las evaluaciones y recomendaciones emitidas por la Comisión *Ad Hoc*, en relación a qué elementos cumplieran con el “nuevo” perfil requerido para formar parte del ejército, apuntó a una tendencia del gobierno salvadoreño para conservar intacto el poder político militar. El periodo de transición para la sustitución de los antiguos cuerpos de seguridad, favoreció la permanencia del poder militar y fueron recurrentes las voces que dieron cuenta de que los BIRI’s –en particular “Belloso” y “Bracamonte”- permanecían a cargo de la seguridad pública y que eran utilizados por el gobierno para contener la protesta social. Asimismo, existieron importantes dudas sobre la disolución de las estructuras paramilitar y de inteligencia –Dirección Nacional de Inteligencia y escuadrones de la muerte-, que operaron en los años previos al conflicto.

La escasa incorporación de ex-combatientes del FMLN a las filas de la PNC y el sesgo en la elección de candidatos por parte de los dirigentes de la ANSP, dio cabida a la inclusión de ex-militares y miembros de la antigua Policía Nacional, en detrimento del llamado de los Acuerdos de Paz para incorporar a civiles que no hubieran participado en el conflicto armado. Asimismo la reforma al sistema educativo tuvo algunos logros entre ellos la creación del Colegio de Altos Estudios, no obstante, la incorporación de civiles tuvo poco impacto en los procesos de formación militar.

El alejamiento de la etapa postconflicto dejó ver la emergencia de nuevas necesidades de transformación y modernización institucional ante la reconfiguración del panorama delincriminal. En este marco, la PNC inició un

proceso de reforma a su ley orgánica en 2001. A partir de ello fueron realizados cambios significativos a la estructura de operación de la policía y aunque algunos de ellos fueron necesarios para mejorar la gestión administrativa de la PNC, la flexibilización de la estructura y la tendencia a crear áreas de especializadas de operación tomando como criterio las coyunturas sociales y políticas derivó en una profunda segmentación y caos organizacional.

El sistema de carrera policial ha sido fuertemente cuestionados a nivel interno, los oficiales que llevan toda una vida en la PNC han sido desmotivados al no ser evaluados por la ANSP y por tanto quedar excluidos de estímulos para el ascenso jerárquico, en cambio han sido incorporados a las filas de la organización jóvenes con perfil universitario y con escaso o nulo conocimiento de la función policial.

A 20 años de su creación la capacidad operativa de la PNC se triplicó al pasar de entre 6 mil y 8 mil efectivos en 1992 a 23 mil en el 2012. Diversas debilidades institucionales y prácticas autoritarias de la PNC se vieron reflejadas en el incremento de las denuncias contra los efectivos policiales por maltrato, arbitrariedad y prepotencia, así como en la disminución de la confianza ciudadana en la organización, particularmente en el periodo 2004-2008.

Por su parte, la Fuerza Armada continuó el proceso de modernización institucional iniciado a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz. Esta transformación tuvo como propósito reformar los cuadros de profesionalización militar ampliando su instrucción no sólo a las capacidades técnicas sino hacia la formación universitaria. Asimismo, realizar una proyección social de la institución y propiciar mecanismos de acercamiento entre el ejército y la sociedad civil.

Estas modificaciones sustantivas a las FAES fueron menoscabadas por la práctica recurrente del poder ejecutivo para llamar al ejército a participar en funciones de seguridad pública. Desde los primeros años de la posguerra (1994) el presidente Armando Calderón Sol instituyó un acuerdo interinstitucional entre las FAES-PNC para que realizaran tareas conjuntas de patrullaje y mantenimiento del orden interno. A pesar de que este arreglo institucional tendría un carácter

temporal, hacia 2004 continuaba operando ante la emergencia del fenómeno de las pandillas juveniles delictivas. En este contexto llamó la atención el exponencial incremento del gasto gubernamental destinado a las Fuerzas Armadas en 2006.

El cambio del partido político en el poder con la llegada a la presidencia del FMLN en 2009, derivó en una nueva transformación de las relaciones cívico-militares en el país. El presidente Mauricio Funes implementó diversas acciones que fueron interpretadas como un regreso a la perspectiva militarista, de la cual el país había tratado de alejarse tras 12 años de guerra civil y la suscripción de los Acuerdos de Paz. Entre 2009 y 2011 se puso en marcha el Decreto Ejecutivo No. 371 que formalizó la operación de grupos de tarea conjunta FAES-PNC para el combate a la delincuencia, así como la ampliación de las funciones militares hacia el control de los centros penitenciarios del país. Estas disposiciones generaron importantes disputas al interior de las cárceles mismas que derivaron en la muerte de efectivos militares y policiales. En este marco se suscribió la famosa tregua entre pandillas, siendo una de las condiciones para su puesta en marcha la derogación del decreto ejecutivo que suscitó esta crisis.

El rol protagónico de las FAES no se limitó a su presencia en las calles como recursos para aumentar la operatividad policial en el combate a la delincuencia, sino que también incidió en la llegada de ex militares al mando del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Dirección General de la PNC. Estos nombramientos realizados por el presidente enfrentaron el rechazo de la sociedad civil y fueron motivo de presentación de recursos de inconstitucionalidad ante CSJ. Llama la atención que estas acciones hayan derivado en el incremento de la confianza ciudadana en la institución de la Fuerza Armada entre 2009 y 2012.

CAPÍTULO 4.

PANORAMA DEL CRIMEN EN EL SALVADOR (1992-2012): DE LA VIOLENCIA ARMADA A LA VIOLENCIA SOCIAL

En el capítulo 1 recuperamos la perspectiva teórica que nos sirve como preámbulo en este apartado para analizar la configuración de la(s) diversa(s) violencia(s) que emergieron o se visibilizaron en El Salvador a partir de la época de la posguerra, así como su vinculación con la delincuencia común y el crimen organizado en un periodo posterior. En este marco, realizamos un análisis histórico de la violencia delictiva y social vivida en el país entre los años de 1992 a 2012 utilizando para ello una perspectiva complementaria de análisis. Primero observamos el delito y la violencia desde el nivel objetivo, por medio del estudio de la estadística delictiva integrada a partir de las denuncias de hechos ante la autoridad. Observamos el comportamiento de la delincuencia común en el país en sus expresiones más significativas, es decir los delitos a las integridades físico-personal y patrimonial. Hicimos especial énfasis en el estudio del comportamiento y tendencias de los homicidios dolosos por considerar que se constituyen en la principal fuente de afectación social de la violencia en el país.

Simultáneamente, analizamos el comportamiento del crimen organizado en el país y su incidencia en la construcción de redes transnacionales del delito. Asimismo, valoramos la actividad delictiva de las pandillas haciendo una breve descripción de los momentos de los ciclos de transformación interna de estos grupos. En un último apartado estudiamos el delito y la violencia desde su dimensión subjetiva, es decir valoramos la construcción social de inseguridades a partir de la percepción ciudadana respecto al aumento o disminución de la delincuencia, su posicionamiento con respecto a los principales problemas del país, entre otras percepciones.

4.1. Antecedentes: sobre los ciclos de transformación de las pandillas

El contexto de la posguerra salvadoreña favoreció la transformación de las pandillas locales hacia un fenómeno de carácter transnacional. Miles de jóvenes salvadoreños abandonaron el país para llegar a los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades, en su destino enfrentaron un panorama igualmente violento al que dejaron en sus comunidades de origen. Como mecanismo de protección y adaptación buena parte de ellos se afiliaron a pandillas latinas en territorio estadounidense –principalmente la “Mafia Mexicana” y la “Nuestra Familia”; poco a poco, los salvadoreños adoptaron el estilo pandilleril estadounidense y lograron ganar un lugar en el contexto de las pandillas latinas. Al involucrarse en actividades delincuenciales muchos de ellos cayeron en la cárcel para luego ser deportados a su país de origen. De regreso en El Salvador, reprodujeron el ciclo de violencia entre sus pares al encontrar un terreno fértil en medio de las carencias estructurales –a nivel económico y social- que dejó la guerra en el país. Asimismo aprovecharon la estructura juvenil de organización local para socializar el tipo de vida y valores de la pandilla: solidaridad, lealtad y respeto.

A partir de ello identificamos tres momentos de transformación al interior de las pandillas que consideramos significativos. El primero, entre 1996-2000 que representó la fusión entre las pandillas locales y las pandillas salvadoreñas MS-13 y XV3 de origen estadounidense; en este lapso las pandillas logran consolidar una estructura de organización funcional propia, comienzan a mostrar una menor disposición para abandonar ese estilo de vida y asumen la rivalidad entre pandillas como una “guerra a muerte”, con lo cual se potenció su carácter violento. El territorio –expresado en el barrio- adquiere un nuevo sentido para las pandillas al dejar de ser un espacio de identidad y convertirse poco a poco en un medio de subsistencia en el marco de la actividad delincencial. En esta etapa, las pandillas logran construir vínculos en el exterior –principalmente con otras pandillas en

Estados Unidos- con lo cual su accionar delictivo rebasó los límites de lo local y se expandió a lo transnacional.

El segundo ciclo de transformación (2002-2005), inició con la aplicación de las denominadas “leyes antimaras” en El Salvador y Honduras que motivaron la huida de miles de pandilleros hacia la frontera Guatemala-México. La búsqueda de expansión territorial hizo evidente la presencia de pandilleros salvadoreños en la frontera sur de México; aunque este fenómeno había sido visualizado en la zona desde finales de los noventa, entre 2003 y 2004 su accionar violento y delincuencial se potenció, hasta llegar a los límites de la clonación social en territorio chiapaneco –expresada en los jóvenes “maramaniáticos”-. En este periodo, las pandillas lograron una mayor organización interna-externa, tendieron a operar en la clandestinidad y desterritorializarse como estrategia de protección para evitar ser detenidos por las autoridades, restringieron entre sus integrantes el consumo de drogas y alcohol y, en cierta medida, limitaron sus vínculos con el crimen organizado transnacional.¹⁶⁵ Otros procesos de cambio atribuidos a esta fase fue el que los pandilleros dejaron de tatuarse, restringieron el uso del código de comunicación con las manos y modificaron sus vestimentas a fin de pasar desapercibidos y mimetizarse con la sociedad, asimismo lograron controlar de una forma más inteligente y estratégica su actividad delictiva: venta de drogas, tráfico de armas y de personas, secuestros, asaltos y lavado de dinero.

El tercer ciclo de transformación (2007-2010), se caracterizó por el incremento de los niveles de violencia y rivalidad entre pandillas, lo cual derivó en ataques hacia los familiares de las pandillas y otros civiles que no tenían que ver en sus conflictos. Paralelamente, los pandilleros mostraron interés por negociar con el gobierno para obtener mejores condiciones de vida en la cárcel y favorecer su reinserción social productiva. De lo anterior deducimos que en esta etapa la violencia dejó de ser sólo una expresión de confrontación entre pandillas y se

¹⁶⁵ Iñiguez Ramos, Martín, “*Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional*” en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009, p. 126.

convirtió en una importante medida de presión para obtener beneficios provenientes del gobierno.

El incremento del despliegue policial para la contención de las pandillas y la paulatina militarización del sistema penitenciario, exacerbó la rabia de las pandillas; por un lado, vieron disminuida la capacidad operativa con la que podían realizar su actividad delincencial y por el otro, tuvieron algún sentimiento de culpa porque sus familiares estaban siendo víctimas de conflictos con sus opositores y porque eran denigrados en los controles militares para ingresar a la visita carcelaria. En este lapso, los vínculos entre los pandilleros recluidos y los que continuaban en libertad se fortalecieron, de tal forma que la actividad delincencial de estos grupos fue controlado desde prisión. También resaltó el hecho de que lograron ampliar su base económica a través del delito de extorsión conocido en el argot pandilleril como “la renta”, incrementando su actividad delincencial en el nivel local y en cierta forma disminuyendo su accionar transnacional. Otro elemento sustantivo de cambio fue la disminución paulatina del componente juvenil de sus integrantes, para este periodo los líderes de las pandillas contaban con alrededor de 35 y 40 años.

Aunque compartimos la visión de que no debe ponerse a las pandillas como únicos actores relevantes dentro de la construcción de la violencia social de El Salvador, también es cierto que los elementos planteados respecto a los ciclos de transformación al interior de las maras deben considerarse de manera transversal para el análisis del panorama delincencial que abordaremos a continuación. Es por ello que consideramos pertinente realizar esta breve reflexión al respecto.

4.2. Análisis del panorama delictivo en El Salvador

A continuación analizamos el comportamiento delictivo reportado en El Salvador entre los años de 1992 a 2012, con el propósito de valorar las posibles causas y tendencias de las principales expresiones violentas -tanto crímenes del orden común como de la delincuencia organizada transnacional- que impactan el país. A

partir de las nociones sobre violencia que examinamos en el apartado anterior, consideramos que la intervención del Estado en respuesta a las problemáticas de delincuencia e inseguridad incide –positiva o negativamente- en la motivación y transformación del fenómeno. Por ello, evaluamos un periodo de tiempo significativo con el propósito de vincular el comportamiento delictivo a momentos coyunturales –de orden político, económico y social- de la vida nacional, como preámbulo para el análisis sobre las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno salvadoreño que serán presentados en los capítulos 5.

4.2.1. Advertencia metodológica: sobre las fuentes de información y su sistematización

La recopilación de las estadísticas delictivas constituye un escenario problemático y confuso para el investigador, debido a que los registros de la incidencia criminal frecuentemente son inconsistentes y presentan importantes diferencias entre sí al compararlos por fuente. Por otro lado, existe un importante número de delitos que no se reportan como parte de las estadísticas oficiales al que se comúnmente se denomina “cifra negra”.¹⁶⁶ Dicho indicador resulta de medir la diferencia entre el número de denuncias presentadas ante la autoridad y el número de delitos objetivamente cometidos. En otras palabras, la “cifra negra” denota el nivel de impunidad que existe en determinado país, a la vez que evidencia la desconfianza de los ciudadanos en la efectividad de la respuesta gubernamental.

Por su magnitud e impacto social usualmente los delitos contra la vida y la integridad física en especial los homicidios dolosos, son los que tienen un mejor registro estadístico, pese a ello se tiene poco acceso a información sobre el móvil que los ocasiona y datos relacionados con el perfil sociodemográfico de las

¹⁶⁶ Cuando se intenta medir el impacto de la violencia y el delito, el principal indicador retomado por los estudiosos del tema es el número de homicidios dolosos o intencionales registrados en el espacio territorial sobre el que interesa indagar. La recopilación de las estadísticas delictivas constituye un escenario problemático y confuso para el investigador, debido a que los registros de la incidencia criminal son inconsistentes y presentan importantes diferencias entre sí, al compararlos por fuente.

víctimas y los agresores. En contraparte, es común que exista poca documentación y conocimiento de otras expresiones de violencia delincriminal y social consideradas como delitos no graves –robos, hurtos, lesiones, amenazas, violencia intrafamiliar, violencia juvenil, entre otros- por parte de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, lo cual dificulta el aproximarse a ellos en términos de la investigación académica.

En El Salvador, las instituciones encargadas de llevar el control y registro de la información sobre denuncia de hechos delictivos en el país son la Fiscalía General de la República (FGR) en su calidad de representante del Ministerio Público, la Policía Nacional Civil (PNC) en cumplimiento de su función de investigación y persecución del delito y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) como representante del órgano judicial. En el caso particular del delito de homicidios, a estas instituciones se suma la participación del Instituto de Medicina Legal (IML) - adscrito a la CSJ- debido a que dicha instancia es la encargada del levantamiento de cadáveres y realizar la investigación criminal para identificar a las víctimas y determinar las causas probables de la muerte.

**CUADRO 5.
TOTAL DE HOMICIDIOS POR AÑO Y POR FUENTE, 1999-2004.**

AÑO/FUENTE	FGR	PNC	IML	ONUDD
1999	3,845	2,270	2,544	2,571
2000	3,551	2,341	2,692	2,699
2001	3,590	2,210	2,374	2,363
2002	2,835	2,024	2,346	2,343
2003	3,536	2,172	2,388	2,458
2004	3,897	2,768	2,933	2,903
Total	21,254	13,785	15,277	15,337

Fuente: Elaboración propia con base en los informes publicados por: Fiscalía General de la República; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Instituto de Medicina Legal; Policía Nacional Civil, 1999-2004.

En la época de postconflicto comenzó a hacerse visible la problemática de acceso a la información delictiva en el país y aunque poco a poco las instancias

involucradas –FGR, PNC e IML- realizaron esfuerzos por integrar registros más confiables, fue notoria la discrepancia entre una y otra fuente. En el cuadro 10 se observa claramente esta deficiencia institucional, al comparar la estadística de denuncias por homicidio sistematizada por diversas fuentes existe inconsistencia en las cifras. Mientras que entre 1999-2004, la Fiscalía General de la República (FGR) reportó entre 21,254, el Instituto de Medicina Legal (IML) contabilizó 15,277 y la Policía Nacional Civil (PNC) 13,785, lo cual representó una diferencia de entre 5 mil y 7 mil delitos. Una fuente externa como lo es la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD), señaló para el mismo periodo un total de 15,337 denuncias por homicidio, cerca de la cifra el IML pero lejos de los delitos reportados por la PNC y la FGR.

Ante esta problemática, en 2004 se integró una mesa técnica interinstitucional con participación de la FGR, PNC y el IML con el propósito de homogeneizar los criterios para el registro de la información delictiva y contrastar periódicamente los datos obtenidos a partir de cada una de las fuentes involucradas. A partir de su creación y hasta el 2010, dicha estrategia institucional fue exitosa en la unificación de las cifras delictivas en el país, particularmente en lo que respecta al registro de denuncias del delito de homicidios. No obstante, en años recientes -2011 y 2012- la opinión pública y el sector académico han cuestionado la veracidad de la estadística criminal por la inconsistencia de los registros presentados por la PNC y el IML respecto a los homicidios y desapariciones forzadas que ocurrieron en el país a partir de la suscripción –no reconocida- de un pacto entre las pandillas con mediación del gobierno salvadoreño.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Martínez, Carlos y José Luis Sanz, *La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas*, El Salvador, El Faro.net, 11 de septiembre de 2012, consultado el 23.12.12 en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>

CUADRO 6. INFORMACIÓN RECOPIADA PARA EL ANÁLISIS, CLASIFICADA POR TIPO DELICTIVO, AÑO Y FUENTE.

DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD FÍSICA
Homicidios dolosos
- Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes; fuente de información: FGR, en los periodos 1992-19994, 2003-2008, IML, 1995-2002; PNC, 2009-2012; proyecciones de población retomadas de la DIGESTYC.
- Denuncias por delito de homicidios (total bruto); fuente de información: FGR, en los periodos 1992-19994, 2003-2008, IML, 1995-2002; PNC, 2009-2012.
- Denuncias por delito de homicidios clasificada por móvil del crimen (total bruto); fuente de información IML, 1999-2009; para los periodos 1992-1998 y 2010-2012 no se tuvo disponibilidad de información.
- Denuncias por delito de homicidios por tipo de arma utilizada (total bruto): fuente de información IML, 1999-2009; para los periodos 1992-1998 y 2010-2012 no se tuvo disponibilidad de información.
Lesiones
- Denuncias por delitos de lesiones (total bruto): fuente de información FGR, 1995-1996; PNC, 1999-2009; para los periodos 1997-1998 y 2010-2012 no se tuvo disponibilidad de información.
Secuestro
- Denuncias por delitos de secuestro; fuente de información: PNC, 1999-2012; en el periodo de 1995-1998 no se tuvo disponibilidad de información.
Violación
- Denuncias por delito de violación; fuente de información FGR, 1995-1996; PNC, 1999-2009; IML, 2011-2012; para los periodos 1997-1998 y el año 2010 no se tuvo disponibilidad de información.
Desaparición forzada de personas
- Denuncias por desaparición forzada presentadas por familiares de víctimas: fuente de información: PNC, 2010-2011; IML, 2010-2011; para los periodos 1992-2009 y el año 2012 no se tuvo disponibilidad de información.
- Reconocimiento de cadáveres identificados como víctimas de desaparición forzada: fuente de información; FGR 2005-2012; para el periodo 1992-2004 no se tuvo disponibilidad de información.
DELITOS PATRIMONIALES
Robo y hurto
- Denuncias por delitos de robo y hurto simple (total bruto): PNC, 1999-2011; para los periodos 1992-1998 y el año 2012 no se tuvo disponibilidad de información.
Robo de vehículos
- Denuncias por delitos de robo y hurto de vehículos (total bruto): fuente de información: FGR, 1995-1996; PNC, 1999-2011; para los periodos 1992-1995, 1997-1998 y el año 2012 no se tuvo disponibilidad de información.
Extorsión
- Denuncias por delitos de extorsión (total bruto); fuente de información: FGR1995-1996; PNC, 1999-2011; para los periodos 1992-1994, 1997-1998 y el año 2012 no se tuvo disponibilidad de información.
OTRAS EXPRESIONES DE VIOLENCIA DELINCUENCIAL Y SOCIAL
Delincuencia juvenil
- Denuncias por delito de homicidios que tuvieron por móvil la rivalidad entre pandillas (total bruto): fuente de información, IML 1999-2009; para los periodos 1992-1998 y 2010-2012 no se tuvo disponibilidad de información.
- Principales tipos de delitos en el sistema de justicia penal juvenil: fuente de información CSJ, 2009-2011.

Al reconocer estas limitaciones respecto al acceso y calidad de la información delictiva en el país, consideramos pertinente aclarar el origen de las

cifras que analizamos en cada uno de los casos que presentamos (cuadro 6). Retomamos los datos sistematizados por las fuentes primarias de información reconocidas en el país: FGR, PNC, IML y CSJ, en el periodo de 1992 a 2012, ajustando el análisis por tipo delictivo a la disponibilidad de datos. En este sentido, sobresale el hecho de que sólo el delito de homicidios dolosos pudo ser valorado en la totalidad del periodo de referencia, el resto de los delitos comunes abordados sólo pudo ser valorado parcialmente.

Los datos cuantitativos requeridos para el estudio objetivo del delito fueron retomados de informes, estadísticas oficiales y documentos académicos, en tanto que la información cualitativa recopilada para abordar el fenómeno de la delincuencia e inseguridad desde una perspectiva subjetiva fue integrada a partir de encuestas y estudios de opinión realizados por instituciones y actores locales e internacionales, en este rubro los datos fueron accesibles para el periodo 1993-2012.

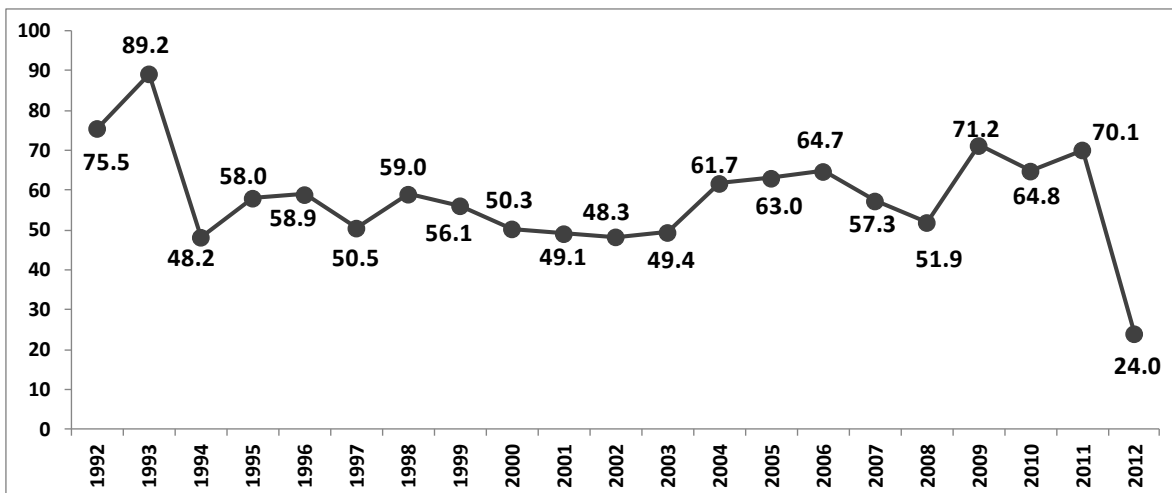
4.2.2. Delitos contra la vida e integridad física

En postconflicto se observó en El Salvador la transición de una violencia armada hacia una violencia social, con diversos matices e implicaciones. De acuerdo con la FGR en 1994 se cometieron 29,957 delitos contra la vida y la integridad personal, lo cual representó que el 72.7% de los crímenes del año se colocaran dentro de ese rubro. Esta tendencia disminuyó en los dos años posteriores (1995-1996) pasando a 48.4% y 39.7% con respecto al total de delitos nacional, respectivamente. En los años posteriores (1997-2003), los delitos contra la vida y la integridad física de las personas disminuyeron y aumentaron los patrimoniales; esta tendencia concluyó entre 2004 y 2005, debido al incremento de los homicidios dolosos cometidos en el país, con lo cual los delitos contra la vida e integridad física volvieron a colocarse como los más representativos dentro del conjunto de crímenes a nivel nacional. A continuación profundizamos sobre estos procesos.

HOMICIDIOS DOLOSOS

Los homicidios dolosos son aquellos en los que el criminal busca intencional y premeditadamente la muerte de la víctima. Frecuentemente la tendencia de estos delitos es observada a partir del indicador de tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, que establece una proporción entre el número total de denuncias por homicidio y el total de la población estimada en un año determinado.

**GRÁFICA 5.
TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES, 1992-2012.**



Fuente: Elaboración propia. Datos sobre el número de homicidios provienen de la, Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002) y la Policía Nacional Civil (2009-2012). Datos de población provienen de Proyecciones de Población (DIGESTYC) ajustadas con las cifras de los Censos de Población de 1992 y 2007.

Si tomamos como referencia las estimaciones de la Comisión de la Verdad respecto al total de muertes que dejó el conflicto armado en El Salvador, en el periodo de la guerra, tendríamos un promedio de 6,250 muertes anuales con tasas de 130 por cada 100 mil habitantes. A partir de ello podemos decir que si bien la tasa de homicidios disminuyó considerablemente entre 1992 y 1993 (gráfica 5), no obstante, mantuvo una tendencia al alza al pasar de 75.5 a 89.2 delitos por cada

cien mil habitantes, lo cual resulta paradójico al considerar que la guerra había concluido y el cese al fuego entre las partes fue contundente. Consideramos que este comportamiento puede explicarse por diversos factores, primero, el hecho de que no se había completado el desarme y existía una alta disponibilidad de armamento en las zonas ex conflictivas, segundo, la permisibilidad de conductas antisociales ante el vacío institucional generado en la transición, y finalmente, por la tensión social generada a partir de las expectativas de cambio en el país.

**CUADRO 7.
HOMICIDIOS DOLOSOS CLASIFICADOS POR TIPO DE MÓVIL, 1999-2009.**

AÑO/MÓVIL	TOTAL DE HOMICIDIOS	DELINCUENCIA COMÚN	% TOTAL	VIOLENCIA SOCIAL	% TOTAL
1999	2,544	745	29.3	1,802	70.8
2000	2,692	800	29.7	1,896	70.4
2001	2,374	515	21.7	1,167	49.2
2002	2,346	1,302	55.5	1,044	44.5
2003	2,388	1,370	57.4	1,018	42.6
2004	2,933	987	33.7	1,946	66.3
2005	3,812	887	23.3	2,921	76.6
2006	3,928	715	18.2	3,202	81.5
2007	3,497	574	16.4	2,915	83.4
2008	3,179	517	16.3	2,649	83.3
2009	4,382	689	15.7	3,680	84.0
Totales	34,075	9,101	26.7	24,240	71.1

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos estadísticos publicados por el Instituto de Medicina Legal de El Salvador, 1999-2009.

Un elemento posibilitador de la violencia homicida en El Salvador es sin duda el mercado negro de armas livianas creado como secuela del conflicto armado en el país, entre 1999 y 2009 el 72% de los homicidios dolosos registrados por las autoridades fue cometido con arma de fuego. En el año 2000, se estimó que en todo Centroamérica circulaban entre 1.5 y 2 millones de armas de las cuales alrededor del 21.4% estaban legalmente registradas; en ese mismo

año en El Salvador se calculó que existían 450,000 armas de fuego entre legales e ilegales.¹⁶⁸

En los años posteriores (1994-2003), el indicador del delito de homicidios se estabilizó y mantuvo un comportamiento constante a la baja con un promedio estimado de 52.8 delitos por cada cien mil habitantes (gráfica 5). La reducción relativa de los homicidios dolosos en el periodo, en gran parte, puede explicarse por el proceso de reacomodo y ajuste de las bandas locales en proceso de fusión con los pandilleros deportados desde los Estados Unidos¹⁶⁹, hecho que dio paso a la prevalencia de expresiones violentas en el nivel patrimonial sin visualizarse un impacto en el ámbito social. Este argumento se valida al observar la clasificación del móvil de los homicidios realizada por el IML en el periodo 1999-2009 (cuadro 7). Entre 2001-2003, la proporción de homicidios que tuvo como causal la violencia social, es decir las muertes que fueron resultado del accionar de las maras, la violencia intrafamiliar, enfrentamientos con autoridades, riñas, venganzas y enemistad, fue menor que los que se originaron por motivo de la delincuencia común –dentro de la cual los delitos patrimoniales ocupan un lugar preponderante-. A partir de 2004, dicha tendencia vuelve a revertirse y estabilizarse de tal forma que en 2006, la mayoría de los asesinatos fue resultado de la violencia de tipo social (cuadro 12).

El proceso de mutación al interior de las pandillas no fue percibido por el gobierno ni por los cuerpos de seguridad pública que optaron por individualizar las causas las muertes, es decir que no los vincularon estos hechos delictivos a la violencia social de la posguerra y no les atribuyeron una explicación social o económica. Asimismo, no evaluaron que la disminución de los homicidios entre 1994-2003 no suprimió la magnitud de la violencia en el país. En términos comparativos, se estimó que en 1990 la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes a nivel mundial fue de 10.7 delitos mientras que en 1994, a nivel

¹⁶⁸ Rico, José y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 2002, p. 19; PNUD-El Salvador, *Armas de fuego y violencia*, PNUD/Programa hacia la construcción de una sociedad sin violencia, San Salvador, 2007, p. 59.

¹⁶⁹ Estos procesos fueron explicados en profundidad en el apartado 4.2.2.

Latinoamérica este indicador se situó en 28.4, cifras que claramente fueron rebasadas en El Salvador.

La magnitud de la violencia homicida en el país en los periodos 2005-2007 y 2010-2011, reflejó los límites del propio Estado para reducir el ciclo social delictivo sólo por medio de la represión.¹⁷⁰ En 2006 la tasa de homicidios llegó a 64.7 hechos delictivos por cada cien mil habitantes, lo cual se explicó en gran medida por la ejecución de políticas de mano dura en el país con el propósito de contener a las pandillas juveniles delictivas. Estas acciones exacerbaron la rivalidad entre las pandillas en el nivel local por la disputa de territorio, asimismo, promovieron la expansión de su operación al plano transnacional debido a que miles de pandilleros emigraron hacia otras regiones del triángulo norte Centroamérica y el sur de México huyendo de las leyes antimaras en su país de origen. En 2009 el cambio del partido político en el gobierno –a partir de la llegada de Mauricio Funes del FMLN a la presidencia-, no se tradujo en mayor prevención social del delito. Por el contrario, se incrementaron las medidas de represión policial indiscriminada y se incorporó al ejército a las actividades de seguridad pública con el propósito de reforzar la operación de la PNC. Este posicionamiento del gobierno propició el estallido delincencial de las maras, visible en el incremento de los asesinatos que llegaron a una tasa de 71.2 delitos por cada cien mil habitantes (gráfica 5). En ambos periodos, la perspectiva estatal de contención del delito mediante el incremento de la operatividad policial –es decir a mayor delincuencia mayor número de operativos policiales con detenciones indiscriminadas-, contribuyó a estimular el exterminio entre pandillas, complejizar los patrones de conducta al interior de estos grupos con el propósito de disuadir a los policías y fortalecer su liderazgo operativo controlado desde el sistema penitenciario del país.

Expertos en el tema apuntan a que el descenso en los homicidios acontecido en El Salvador entre 2007 y 2009, no debió ser valorado por las

¹⁷⁰ Las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno salvadoreño en el periodo 1992-2012, serán analizadas en el capítulo 5 de la presente tesis.

autoridades como un impacto positivo a partir de la ejecución de medidas de control represivo, sino más bien como un “reflujo funcional” propio de cualquier ciclo social delictivo que en años posteriores desencadenaría una respuesta antisocial sin precedentes.¹⁷¹ La reacción de violencia de las pandillas suscitada entre 2009-2011, fue exponencial y sus efectos trascendieron a la población civil, cabe recordar el atentado del 20 de junio de 2010 cuando un grupo de pandilleros quemó un autobús en la comunidad de mejicanos dando como resultado la muerte de 14 personas, entre ellos familiares de pandillas rivales.¹⁷²

En 2012 la drástica disminución en las tasas de homicidios hasta llegar a 24 por cada mil habitantes (gráfica 5) como consecuencia de un pacto entre las dos principales pandillas de El Salvador –la MS-13 y la XV3-, nos lleva a pensar que podría operar en el país un “reflujo funcional” del delito que en los próximos años podría propiciar el incremento exponencial de la violencia social en El Salvador. Esta noción es compartida por diversos actores de organizaciones de la sociedad civil, del sector académico y de los medios de comunicación que han expuesto constantemente su preocupación respecto a la “frágil paz” lograda en el país a partir de la tregua entre pandillas, al sostener que una política de Estado no puede basarse en un pacto con criminales.

LESIONES INTENCIONALES

Las lesiones intencionales son una expresión de violencia social que frecuentemente se encuentra asociada a la comisión de homicidios y es usual que cuando no tienen consecuencias mortales se constituyan en un delito poco estudiado. Existen diferentes tipos de lesiones intencionales entre las que se incluyen ataques con armas de fuego, con armas blancas, quemaduras y daños

¹⁷¹ Sancho, Eduardo, *Cultura de la violencia social del Estado y de la ciudadanía*, San Salvador, Universidad Francisco Gavidia, documento de trabajo, junio 2012, pp. 12.

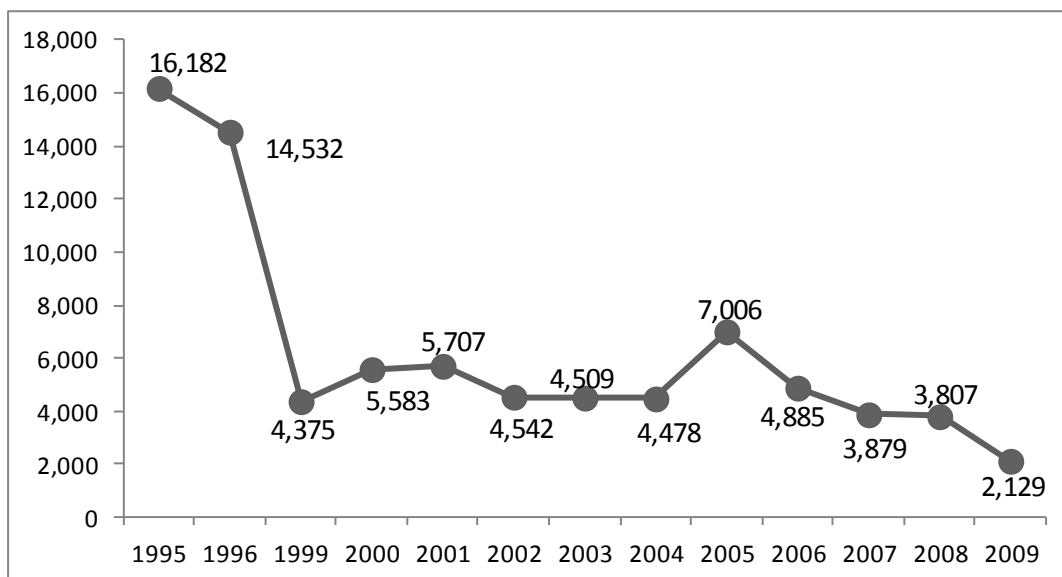
¹⁷² Como se adelantó en el apartado 4.1, este tipo de medidas de control de la población caracterizadas por el uso de violencia posibilitó a las pandillas realizar acciones de control y mediación política en 2012, en particular, facilitó la suscripción de la tregua entre pandillas.

derivados de una agresión sexual, entre otras. La estadística de denuncias por lesiones integrada por la FGR y el IML entre 1999 y 2009, señaló la comisión de un total de 81,614 hechos delictivos con una variación porcentual de -86.9% en todo el periodo, lo cual mostraría una reducción significativa y cierta tendencia a la baja en este tipo de violencia intencional (gráfica 6).

Al observar a detalle encontramos periodos de importante fluctuación en el comportamiento delictivo. En 1995 y 1996 a pocos años de la suscripción de la paz, el delito de lesiones registró un total de 16,182 y 14,532 denuncias respectivamente (gráfica 6); dicha cifra es muy elevada y consideramos que se explica por motivos similares a los atribuidos al delito de homicidios en la posguerra: altos niveles de descontento y frustración social en tiempos de posguerra por la precaria situación económica y de desigualdad en el país, el fácil acceso a armas livianas y el vacío generado por el reacomodo institucional a partir de las diversas reformas al Estado que operaban.

A partir de 1999 la magnitud del delito de lesiones disminuye pero continúa siendo representativo a nivel cuantitativo dentro de la violencia intencional y los delitos del orden común que aquejan al país. Entre 1999-2000 el reporte de lesiones se incrementó en 27.6%, de tal forma que en 2000 y 2001 las denuncias por este tipo de agresión intencional reportadas ante la FGR ascendieron a 5,583 y 5,707 hechos delictivos respectivamente. Esta tendencia al alza se mantuvo por poco tiempo ya que entre 2001-2002 el registro del delito de lesiones disminuyó 20.4%. En el periodo 2004-2005, se incrementan en 56.5% las denuncias por lesiones intencionales con lo cual el total de delitos llegó a 7,006, disminuyendo el registro entre 20% y 30% en los años subsecuentes hasta estabilizarse en 2,129 para 2009 (gráfica 6).

GRÁFICA 6.
TOTAL DE DENUNCIAS POR EL DELITO DE LESIONES, 1995-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados por la FGR y el IML.

Al valorar el comportamiento del delito de lesiones en todo el periodo, pensamos que las cifras dan cuenta de su vinculación con la comisión de homicidios dolosos en el país. Ambos delitos pasaron por un periodo con tendencias a la baja entre 2000-2001 -hecho que no descartó la magnitud de su impacto social-, y posteriormente, se incrementaron exponencialmente entre 2004-2005 como expresión de la violencia intencional ejercida entre las pandillas como producto de una mayor rivalidad y por los procesos de transformación para su expansión en el marco de la aplicación de las leyes antimaras (gráfica 6).

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

En 1992 a partir de la firma de los Acuerdos de Paz el Estado formalmente daría por terminada la práctica institucional de uso de la violencia social por objetivos políticos. Este avance cultural redujo las prácticas de violencia política pero debe reconocerse que prevaleció entre los funcionarios de las instituciones

de seguridad pública la inercia y la mentalidad de que el Estado podía hacer uso ilimitado de la represión en el cumplimiento de sus funciones.

Aunque muy disminuida, la violencia política persistió en la posguerra con algunas transformaciones de tipo cualitativo en su accionar. Surgió un “nuevo” *modus operandi* de represión política ahora encubierto bajo la forma de delitos comunes. Bajo esta modalidad, en 1993, fueron asesinados algunos líderes del FMLN y las Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí” (FPL)¹⁷³ y a pesar de que existió evidencia para vincular sus muertes a hechos violentos a manos de personal de la Fuerza Armada, estos casos nunca llegaron a un tribunal penal y en la opinión pública fueron atribuidos a la delincuencia común.¹⁷⁴

A partir de estos acontecimientos se publicó el Sexto Informe de la División de Derechos Humanos de la Misión de observadores de las Naciones Unidas (06/92-01/93), mismo que realizó una caracterización de la situación de los derechos humanos en la posguerra destacando: a) la persistencia de violaciones al derecho a la vida a manos de integrantes de “escuadrones de la muerte” o grupos clandestinos de izquierda como el “Frente Revolucionario Salvadoreño”; b) la transformación del *modus operandi* para dar muerte a las víctimas, a pesar de que la mayoría de las muertes era reportada con el móvil de delincuencia común se observó un proceso selectivo y evidencias de móviles políticos en todas ellas; c) la prevalencia de abusos de poder y malos tratos por parte de la Policía Nacional (PN) –en proceso de desaparición-, mismos que fueron tolerados por el Órgano Judicial y el Ministerio Público y; d) limitaciones a la práctica de las libertades sindicales.

En este contexto, a raíz de la publicación del tercer informe de la PDDH (1 de octubre de 1993) y como resultado de las gestiones realizadas por el Secretario General de las Naciones Unidas ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública,

¹⁷³ En ese año fueron asesinados el dirigente del FMLN José Mario López y sufrió dos atentados Nidia Díaz; por parte de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) hubo un intento de homicidio contra Pablo Parada Andino, se asesinó a Oscar Grimaldi, David Faustino Merino, Francisco García Grande, entre otros.

¹⁷⁴ Samayoa, Salvador, *La reforma pactada*, San Salvador: UCA Editores, 2002, pp. 619-620.

se creó un grupo conjunto de carácter técnico con el objetivo de investigar el fenómeno de los grupos armados ilegales que operaron en el país terminado el conflicto y que se consideró ponían en riesgo la estabilidad política y democrática. El Grupo Conjunto identificó grupos armados ilegales¹⁷⁵ con motivaciones políticas que operaron con claridad a partir de 1993, con el propósito de desestabilizar el proceso de paz y generar temor en la población para retirar el apoyo ciudadano hacia partidos políticos u organizaciones sociales percibidos por ellos mismos como una amenaza a sus intereses económicos, políticos o a sus concepciones ideológicas.

Durante su mandato, el grupo técnico identificó *modus operandi* diferenciados en el área urbana y rural por parte de estos grupos delictivos. En las zonas urbanas, las bandas delincuenciales se involucraron con el robo de vehículos y el tráfico de drogas. En estas áreas se percibió una victimología más selectiva en la violencia con fines políticos, fundamentalmente dirigida a líderes de organizaciones sociales o con antecedentes de participación en el conflicto armado. En las áreas rurales las bandas delictivas contaban con fuerte armamento, lucían uniformes militares y contaban hasta con sistemas de comunicaciones portátiles. Entre sus miembros se identificó a ex miembros de la Fuerza Armada, de las defensas civiles y cuerpos de seguridad, desmovilizados del FMLN, a quienes se sumaron personas con antecedentes como delincuentes comunes. Vinculados a estas estructuras aparecen efectivos de alta en la Fuerza Armada y la antigua PN, ciudadanos con cargos políticos, miembros del Órgano Judicial y empresarios locales. En las áreas rurales, el accionar de las estructuras ilegales analizadas se dirigió fundamentalmente a la defensa de intereses tradicionales locales. Las víctimas de la violencia en forma de ejecuciones sumarias, amenazas de muerte u otros actos de amedrentamiento, eran dirigentes políticos o sociales, muchas veces, ciudadanos sin mayores responsabilidades en

¹⁷⁵ El Grupo Conjunto definió el concepto de “grupos armados ilegales con motivación política” a partir de las investigaciones realizadas por la Comisión de la Verdad. Dentro de esta categoría se incluyen bandas o grupos delictivos integrados por civiles, militares, paramilitares y organizaciones clandestinas de izquierda.

sus respectivas organizaciones, pero que aparecían como "puntos de referencia" para los vecinos de su localidad.

Si bien el Grupo Conjunto no encontró indicios para afirmar que la existencia de estos grupos ilegales obedeció a una política de Estado, ello no representó que fueran totalmente ajenos al aparato estatal, ello por encontrar elementos que señalaron como integrantes de esas estructuras clandestinas a miembros de alta en la Fuerza Armada y la antigua PN, así como funcionarios públicos de diversas áreas.

Con el paso de los años la desaparición forzada dejó de formar parte del imaginario social y dejó de ser motivo de preocupación para las instancias internacionales dedicadas a la defensa de los derechos humanos en El Salvador. No fue sino hasta 2012 cuando de manera simultánea a la suscripción de la tregua entre las pandillas, comenzaron a hacerse escuchar denuncias que señalaban la desaparición de algún familiar ya no por motivaciones políticas sino como parte de la violencia social que aqueja al país. A partir de ello empezó la confrontación pública entre el IML, la FGR y la PNC por desacuerdos en la integración de la estadística de denuncias relativa a personas desaparecidas y se visibilizó un fenómeno delictivo que había permanecido en la impunidad.

CUADRO 8. REPORTE DE PERSONAS DESAPARECIDAS, 2011-2012.

Año/Fuente	Denuncias PNC	Denuncias IML	Variación
2011	1,267	2,007*	740
2012	1,564	1,601	37
Total	2,831	3,608	777

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por la PNC y el IML.

Nota: De acuerdo a los informes del IML el total de denuncias sólo corresponde al departamento de San Salvador.

¿Pero podemos saber cuántos desaparecidos hay en el país? Las cifras recabadas por las autoridades sólo se han hecho públicas para el periodo 2011-2012, por lo que si es que existieran registros de años anteriores estos no son

conocidos. Entre 2011 y 2012 la PNC recibió 2,831 denuncias por desaparición forzada de personas, en tanto que el IML reportó en el mismo periodo un total de 3,608 desapariciones, ello representa una variación de 777 casos entre la información proporcionada por una y otra fuente (cuadro 8).

Respecto al seguimiento de los casos de desaparición reportados en 2012, la PNC concluyó que 52.4% -820 casos- de las denuncias habían sido desestimadas debido a que los familiares les comunicaron el regreso de la persona reportada como desaparecida, 8.4% -132 casos- de las personas reportadas como desaparecidas se encontraron muertas y el restante 39.1% -612 casos- continuaban desaparecidas hasta enero de 2013. Sobresale que para el año 2011 y anteriores, las autoridades no han hecho pública la información sobre el paradero de las víctimas.

Por su parte, la FGR dio a conocer que entre 2005 y 2012 logró ubicar 655 cadáveres que al momento del reconocimiento correspondían con víctimas denunciadas como desaparecidas por sus familiares. A partir de los datos publicados por la PNC, sabemos que en 2012 se encontraron 132 cadáveres que en ese mismo año habían sido reportados como desaparecidos por sus familiares, por tanto se desconoce en qué año fueron reportadas como desaparecidas las 523 personas encontradas muertas por la FGR. Las autoridades han explicado que las personas que fueron asesinadas no necesariamente fueron denunciadas como desaparecidas y que se trata de víctimas de la rivalidad entre las pandillas enterradas en cementerios clandestinos de los cuales se tiene conocimiento desde 2004.

Una posible teoría para explicar el nuevo patrón de la desaparición forzada en El Salvador tiene que ver con la drástica reducción de homicidios acontecida a partir del pacto entre pandillas. Por años se ha documentado la práctica de las pandillas de enterrar en cementerios clandestinos a sus víctimas, por lo cual se infiere que las personas reportadas como desaparecidas en realidad no han sido encontradas porque fueron trasladadas hacia estos lugares. A partir de ello también se argumenta que los homicidios en realidad no han disminuido sino que

en distintos puntos del país han proliferado los panteones irregulares en donde las maras sepultan a sus víctimas.¹⁷⁶

SECUESTRO

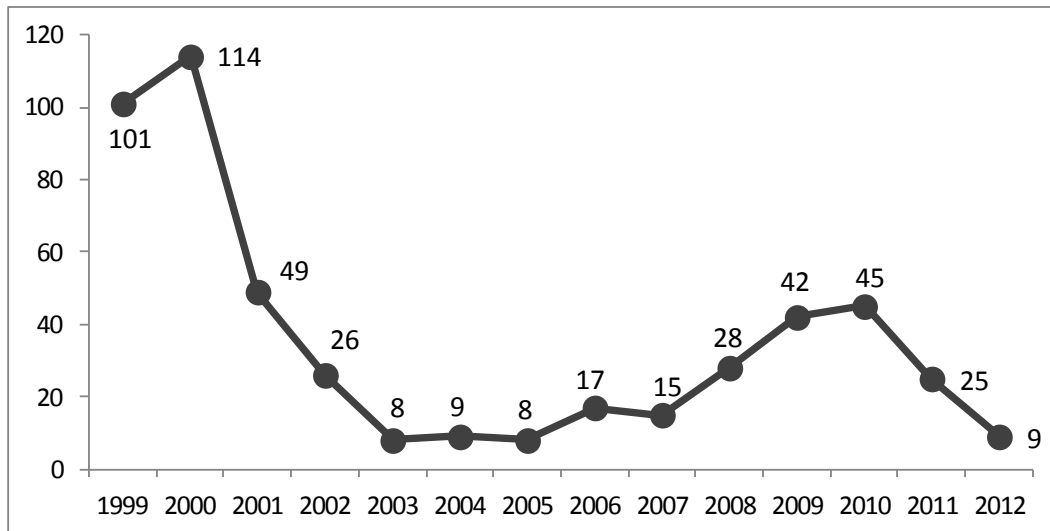
Los secuestros son una expresión de la delincuencia común que ha afectado a la sociedad salvadoreña desde los años de la guerra y que tuvo un alto impacto social en la época de la posguerra. Las causas que originan el secuestro son variadas y entre ellas destacan las sociales, políticas, culturales, psicológicas y económicas, éstas últimas usualmente son las que predominan. Los niveles de profesionalización con que se realizaban los secuestros durante la década de los noventa, fueron atribuidos a las tareas represivas aprendidas durante el conflicto. El argumento anterior es viable si se considera que en dicho periodo se documentó la participación de integrantes de la antigua Policía Nacional (PN), de la ex guerrilla, ex soldados y grupos de desmovilizados, en la comisión de secuestros en el país.

Entre 1999-2000 se reportó la incidencia más alta por secuestros en el país con un total de 215 hechos delictivos denunciados, en los años posteriores el delito se estabilizó con una tendencia a la baja que permaneció hasta 2007 (gráfica 7). Esta transformación puede atribuirse al hecho de que una vez instalada la PNC, entre 1993 y 2001, los cuerpos de seguridad pusieron especial énfasis en dismantelar las bandas de secuestradores que operaban en el país. La eficacia de la PNC en el control policial del secuestro fue motivada por los intereses políticos del partido en el poder –ARENA- y el sector empresarial del país, cuyos familiares habían sido víctimas de secuestro y amenazas de grupos delictivos que intentaban obtener una retribución económica.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Véase: Valencia, Daniel, “*Los desaparecidos que no importan*” en El Faro.net, 21 de enero de 2013, [Consultado en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201301/cronicas/10773/>, 28.03.2013]

¹⁷⁷ En septiembre de 1995 fue secuestrado en El Salvador, Andrés Suster, con sólo 15 años de edad e hijo de Saúl Suster quién había fungido como presidente de ANTEL y era considerado uno de los hombres de confianza de los ex presidentes arenistas Alfredo Cristiani y Armando Calderón

GRÁFICA 7.
TOTAL DE DENUNCIAS POR EL DELITO DE SECUESTRO, 1999-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados por el IML y PNC.
 Nota: La estadística de secuestros correspondiente a 2012, comprende los meses de enero a septiembre.

En los años de 2008 a 2012, los secuestros volvieron a colocarse en el imaginario social de miedo, al llegar a 149 denuncias en todo el periodo (gráfica 7) y se estima que suceden muchos más hechos delictivos de este tipo que no son denunciados por las familias por miedo a represalias de sus captores. En este periodo se observó una importante transformación en el *modus operandi* de los secuestros en el país. Primero, el cambio en el patrón de selección de las víctimas: los delincuentes seleccionan frecuentemente a menores de edad, cuyos padres provienen de sectores clase media y baja –comerciantes no necesariamente acaudalados de la zona centro y occidente del país- y también a personas que reciben remesas de familiares que viven en Estados Unidos. En segundo lugar, el tiempo en el que las víctimas permanecen privadas de la libertad es menor por lo que prevalece la modalidad del secuestro *express*. En tercer lugar, se observó una mayor violencia en la comisión de secuestros ya que buena

Sol. En años posteriores las investigaciones señalaron como responsables del secuestro a personas ligadas al Partido Comunista (PC). Véase: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=6342&idArt=5947105

parte de las víctimas es asesinada por sus captores. Finalmente, la FGR y la PNC señalan que los secuestros ya no son operados por la delincuencia común sino que se ha convertido en uno de los grandes ejes de acción de las principales pandillas del país.

Respecto a la participación de las pandillas en la comisión de secuestros, la estadística oficial señaló que entre 2010 y 2011 la pandilla MS-13 fue responsable del 50% de los ilícitos reportados y la XV3 se adjudicó el 10% de estos hechos, quedando el resto a manos de bandas de la delincuencia común. Esta modificación en el patrón delictivo de los secuestros, ha sido atribuida al pacto entre pandillas (2012) pues se sugiere que ha sido un mecanismo criminal menos visible en un terreno fértil de impunidad que les ha permitido ampliar el mercado ilícito de su operación. Dicho argumento cobra relevancia si consideramos que el secuestro a manos de las pandillas se asocia directamente al fenómeno de las extorsiones en el país –que abordaremos posteriormente-, delito que se posicionó entre 2004-2006 como una fuente de recursos importante para la operación de las maras.

4.2.3. Delitos patrimoniales

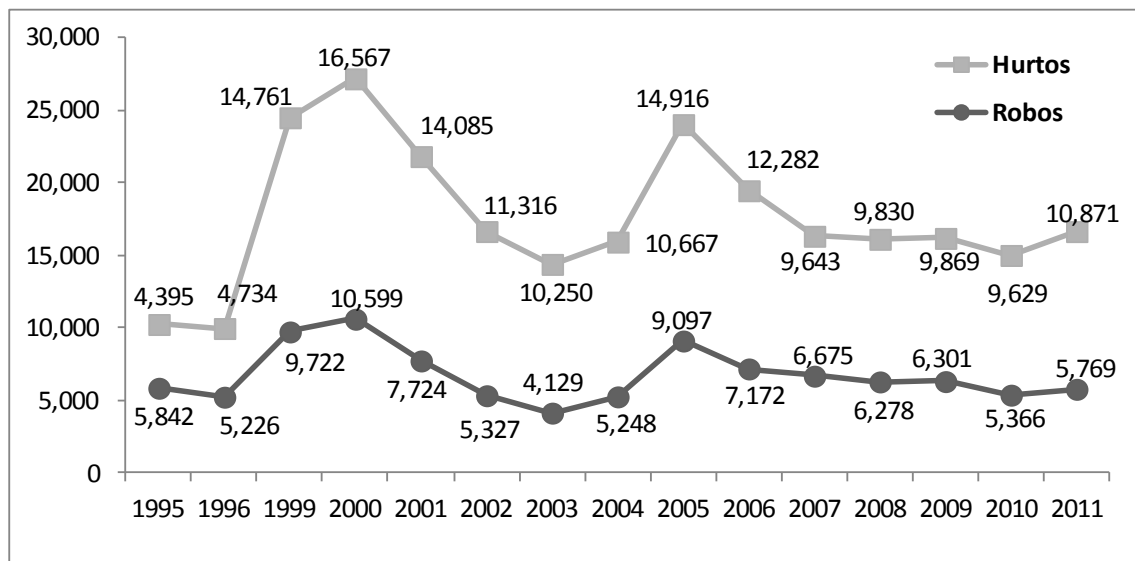
Los delitos patrimoniales son aquellos en que el delincuente se apropia de los bienes materiales ajenos a su propiedad, sin derecho ni consentimiento del legítimo dueño. Dentro de esta categoría se incluyen los delitos de robo, hurto, asalto y extorsión. Entre 1997-2003 los delitos patrimoniales se colocaron como los más significativos en relación al total de hechos delictivos cometidos en el país.

ROBOS Y HURTOS

Los delitos de robo y hurto ocurren cuando una persona se apodara para sí misma o para beneficio de un tercero de bienes materiales que no le pertenecen, siendo la diferencia entre una y otra categoría el hecho de que los robos se

cometen haciendo uso de la violencia. Entre 1995-2011 se registraron un total de 100,475 denuncias por robos y 163,815 por hurtos, reportando un comportamiento incremental en todo el periodo. La tendencia al alza en los delitos de robo y hurto es más visible entre los años 1999-2000 y 2005-2006, cuando llegaron a las 20,321 y 16,269 denuncias respectivamente (gráfica 8). Sobresale que durante los periodos que reportaron una disminución en las denuncias por estas tipologías delictivas -2001-2004 y 2007-2011-, se presentó también un incremento en la comisión de delitos en contra de la vida y la integridad física, particularmente los homicidios y las lesiones que forman parte de la violencia intencional.

GRÁFICA 8.
TOTAL DE DENUNCIAS POR LOS DELITOS DE ROBO Y HURTO, 1995-2011.



Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por la FGR entre 1995-1996 y la PNC entre 1999-2011.

A pesar de que los robos se asocian a la violencia social, la tendencia delictiva de estos en comparación con los hurtos es muy similar, por lo que prevalece en ambos la motivación económica ilícita. La PNC ha identificado que en el área urbana de San Salvador se reporta la mayor cantidad de robos y hurto, lo cual se atribuye a que dicho espacio concentra la actividad comercial, laboral y

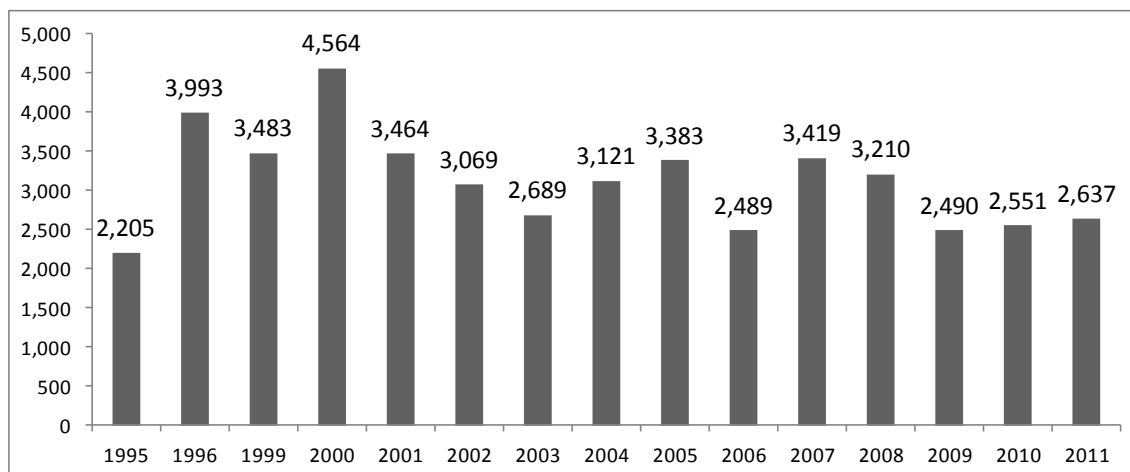
financiera del país. Debe mencionarse que no existen referencias que permitan conocer el perfil de las víctimas y victimarios de los robos y hurtos en el país, en este marco es difícil argumentar que estos hechos delictivos son cometidos por las pandillas como se han tratado de afirmar las autoridades. A partir del análisis de la estadística delictiva, podemos inferir que la mayor parte de los robos y hurtos cometidos en el país son realizados por delincuentes comunes y la participación de las pandillas en estos hechos delictivos es menos significativa.

ROBO DE VEHÍCULOS

En la posguerra, las bandas de robo y tráfico de vehículos ocuparon un lugar preponderante en la delincuencia común. Durante el transcurso del año 1992 se reportó el robo de entre 30 y 40 vehículos diarios, de los cuales el 40% fue llevado fuera del país y un porcentaje igual fue desmantelado.¹⁷⁸ Entre 1995 y 2011, las autoridades recibieron un total de 46,767 denuncias relativas al robo de vehículos. El comportamiento de este tipo delictivo tuvo constantes fluctuaciones en el periodo de referencia, llegando a su punto más alto en 2000 con 4,564 denuncias ante la PNC (gráfica 9).

¹⁷⁸ Sancho, Eduardo, *Cultura de la violencia social del Estado y de la ciudadanía*, San Salvador, Universidad Francisco Gavidia, documento de trabajo, junio 2012, p. 6.

GRÁFICA 9.
TOTAL DE DENUNCIAS POR ROBO DE VEHÍCULO 1995-2011.



Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por la FGR entre 1995-1996 y la PNC entre 1999-2011.

A partir de 1996, la PNC realizó -de forma intensiva- diversos operativos para combatir el robo de vehículos en El Salvador –tal como ocurrió con la persecución del delito de secuestro-. Entre 2000-2003 estas acciones lograron reducir en 41.1% los hechos delictivos relativos al robo de vehículos (gráfica 9), sin embargo la tendencia fue rápidamente revertida en los años posteriores. A partir de ello, consideramos que la respuesta policial fue poco efectiva en desarticular las redes de tráfico de vehículos en el nivel local. Desde la época de la posguerra se documentó que la ruta de tráfico de los automóviles robados comenzaba en Guatemala, en dónde los autos eran matriculados con placas hondureñas para posteriormente salir en barco hacia Colombia. La gravedad de la situación fue públicamente conocida y sufrida por decenas de salvadoreños, existiendo indicios respecto a la participación de miembros de alta de los cuerpos de seguridad en estos hechos –entre ellos, desmovilizados de las FAES, ex integrantes de la antigua PN y ex combatientes del FMLN-.¹⁷⁹

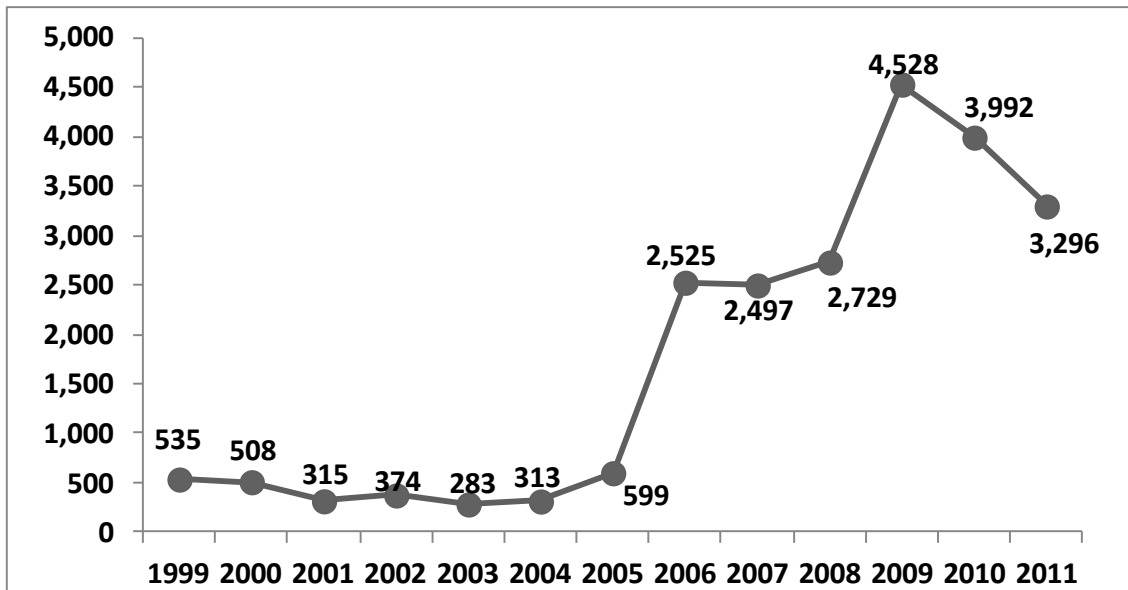
¹⁷⁹ Alarcón, Iván, “*La perspectiva policial*” En: Elías Carranza (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*, México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 1997, p. 339.

EXTORSIÓN

El delito de extorsión consiste en obligar a una persona por medio de la violencia o intimidación a realizar u omitir algún acto o negocio con ánimo de lucro, con la intención de obtener para sí mismo o una tercera persona un beneficio de carácter material o económico. Debe señalarse que en El Salvador el impacto social negativo de las extorsiones es reciente (2006), por lo que no se considera como una de las expresiones violentas generadas en el periodo de posguerra.

Al observar el comportamiento de este delito encontramos que entre 1999-2005 se reportaron ante la PNC un total de 2,927 denuncias por extorsión, mientras que en el periodo 2006-2011 el reporte de extorsiones llegó a 19,567 hechos delictivos (gráfica 10). Lo anterior significó que tan sólo entre 2005-2006 las extorsiones se incrementaron en 321.5% más delitos. Al observar el comportamiento delictivo en su periodo de ascenso, observamos que entre 2006 y 2008 existió un momento de consolidación de las extorsiones para posteriormente llegar a su punto máximo en 2009 –con 4,528 denuncias- y comenzar un descenso paulatino entre 2010-2011 con 3,992 y 3,296 extorsiones reportadas respectivamente. El perfil de las víctimas de extorsión se ha transformado y diversificado con el paso de los años, siendo las más recurrentes los empresarios del servicio público de autotransporte, comerciantes, taxistas y personas que reciben remesas desde Estados Unidos, entre otros.

GRÁFICA 10.
DENUNCIAS POR DELITO DE EXTORSIÓN, 1999-2011.



Fuente: Elaboración propia con base en los anexos estadísticos publicados por el IML entre 1999-2009 y la PNC en los años 2010 y 2011.

¿Pero quiénes son los responsables de operar el mercado ilícito de las extorsiones en El Salvador? A partir de 2004-2005 el patrón delincencial de las pandillas se modificó como consecuencia de la guerra del Estado en su contra.¹⁸⁰ En este marco de adaptación, las maras optaron por posicionar a las extorsiones como el mercado ilícito que los ayudaría a fortalecer y consolidar su base económica de subsistencia. Rápidamente las pandillas lograron ejercer control territorial y poblacional en el área urbana de San Salvador y en departamentos de la zona oriental del país, por medio de amenazas violentas que generaron en las víctimas temor para denunciarlos ante las autoridades y por tanto un amplio margen de impunidad para operar.

Si bien es cierto que se ha documentado la participación de las pandillas en del delito de extorsiones desde 1999, fue a partir de 2006 cuando estos grupos consolidaron el negocio de “la renta” -definición popular para el delito de extorsión-

¹⁸⁰ Las políticas del Estado en respuesta al accionar de las pandillas serán abordadas en el capítulo 5 de la presente tesis.

y lograron incrementar su patrón adquisitivo de forma significativa.¹⁸¹ El dinero ilícito que se obtiene a partir de “las rentas” es empleado por los pandilleros para diversos fines, entre ellos: como ingreso fijo para mantener a los pandilleros activos y sus familias, para el pago de los gastos de logística y operación - mantenimiento de casas de seguridad, armas, celulares, automóviles, etc.- y para apoyar a los pandilleros presos en el sostenimiento de sus necesidades básicas en la cárcel -alimentos, ropa, mantenimiento de sus familias en el exterior e incluso el pago de abogados para sus líderes-.¹⁸²

4.2.4. Delincuencia y violencia juvenil

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) documentó, entre 1985 y 1994 el incremento a nivel mundial de los delitos de violencia intencional –daños, lesiones y homicidios-entre los jóvenes que jugaban el rol de víctimas y victimarios. En 1993, dicha organización estimó que en El Salvador la tasa de homicidios entre niños-jóvenes de 10 a 29 años fue de 50.2 por cada cien mil habitantes. Paralelamente, la OPS documentó un incremento en la violencia no mortal -lesiones o amenazas- en el grupo de adolescentes y adultos jóvenes. En ambas expresiones de violencia –mortal y no mortal-, los varones fueron los más propensos a sufrir la agresión.¹⁸³

A pesar de que existía evidencia para diagnosticar la delincuencia juvenil como un fenómeno violento ascendente desde la década de los noventa, no fue sino hasta el año 2000 cuando las autoridades salvadoreñas comenzaron a

¹⁸¹ Aunque no existe claridad respecto al monto que recaudan los pandilleros por medio del delito de extorsión en El Salvador, estimaciones realizadas por la PNC en 2010 señalan que los ingresos mensuales que se generan son de 800 mil dólares mensuales, es decir, 9.6 millones de dólares anuales. Véase:

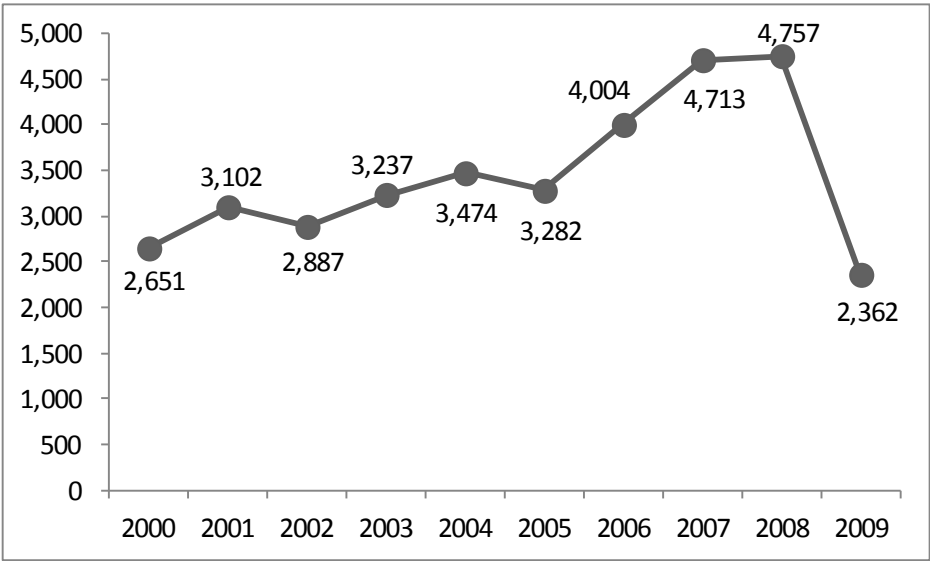
http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4868757
[Consultado 28.03.2013].

¹⁸² Aguilar, Jeannette, *Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen*, Mimeo, 2006, p. 13.

...,¹⁸³ Krug, Etienne (Ed.), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, D. C.: Organización Panamericana de Salud, 2003, p. 27

documentar de manera diferenciada el comportamiento juvenil de la delincuencia común. En particular, la CSJ hizo públicos algunos datos relativos al proceso penal de los delincuentes juveniles sin atribuir estos hechos al accionar de las pandillas. Dicha instancia reportó que en el periodo 2000-2009 el 7.1% de los procedimientos penales iniciados por algún juez, correspondieron a hechos delictivos realizados por jóvenes menores de edad.

GRÁFICA 11.
PROCESOS PENALES INICIADOS A MENORES DE EDAD, 2000-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados por la CSJ entre 2009 y 2011.

La participación de menores de edad en la comisión de hechos delictivos se incrementó notablemente entre 2005 y 2008 al pasar de 3,282 procesos penales a 4,757, respectivamente. En 2009, se registró el número de procesos penales iniciados a menores de edad disminuyó a casi la mitad del total reportado en el año previo (gráfica 11). El ascenso de casos penales por delincuencia juvenil no necesariamente refleja una transformación en el patrón de conducta criminal, más bien la tendencia puede explicarse por la ejecución de leyes antimaras -a partir del año 2003- que derivó en la saturación sistema judicial y penitenciario del país.

Asimismo, el descenso del número de casos penales en 2009 podría estar motivado por una mayor exigencia de los jueces hacia los policías y el ministerio público para integrar de manera más eficiente los expedientes de denuncias.

**CUADRO 9.
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN JUVENIL EN DELITOS CONTRA LA VIDA
E INTEGRIDAD FÍSICA Y PATRIMONIALES, 2009-2011.**

AÑO	HOMICIDIO DOLOSO	%	EXTORSIÓN	%	ROBO	%	HURTOS	%
2009	493	11.3%	605	13.4%	1,020	16.2%	366	3.7%
2010	698	17.4%	696	17.4%	807	15.0%	447	4.6%
2011	589	13.5%	636	19.3%	766	13.3%	350	3.2%
TOTAL	1,780	14.0%	1,937	16.4%	2,593	14.9%	1,163	3.8%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados por la CSJ entre 2009 y 2011.

Al observar de manera detallada la participación de menores de edad en delitos comunes entre 2009 y 2011, observamos mayores hallazgos (cuadro 9). Destacó la tendencia al alza respecto a la participación de niños-jóvenes en el delito de extorsiones, al pasar de una proporción de 13.4% en 2009 a 19.3% en relación al total nacional en 2011. Paralelamente, se apreció una vinculación significativa de menores de edad en la comisión de homicidios al concentrar el 17.4% de total de delitos a nivel nacional en 2010. En todo el periodo se atribuyó al accionar de jóvenes el 14.9% de los robos y el 3.8% de los hurtos reportados a nivel nacional. Aunque la información procesada por la CSJ no permite atribuir estas conductas delictivas al accionar de las pandillas, respecto al delito de extorsiones podemos inferir que buena parte de los menores de edad involucrados en estos hechos delictivos pertenecen a las maras, pues se ha documentado ampliamente que son dichos grupos quienes operan el control territorial de ese mercado ilícito en el país.

**CUADRO 10.
PORCENTAJE DE HOMICIDIOS ATRIBUIDOS A LA RIVALIDAD ENTRE
PANDILLAS, 1999-2009.**

AÑO	DENUNCIAS DE HOMICIDIOS POR RIVALIDAD ENTRE MARAS	% RESPECTO AL TOTAL NACIONAL
1999	87	3.4%
2000	201	7.5%
2001	73	3.1%
2002	102	4.3%
2003	192	8.0%
2004	289	9.9%
2005	512	13.4%
2006	465	11.8%
2007	384	11.0%
2008	392	12.3%
2009	517	11.8%
TOTAL	3,214	9.4%

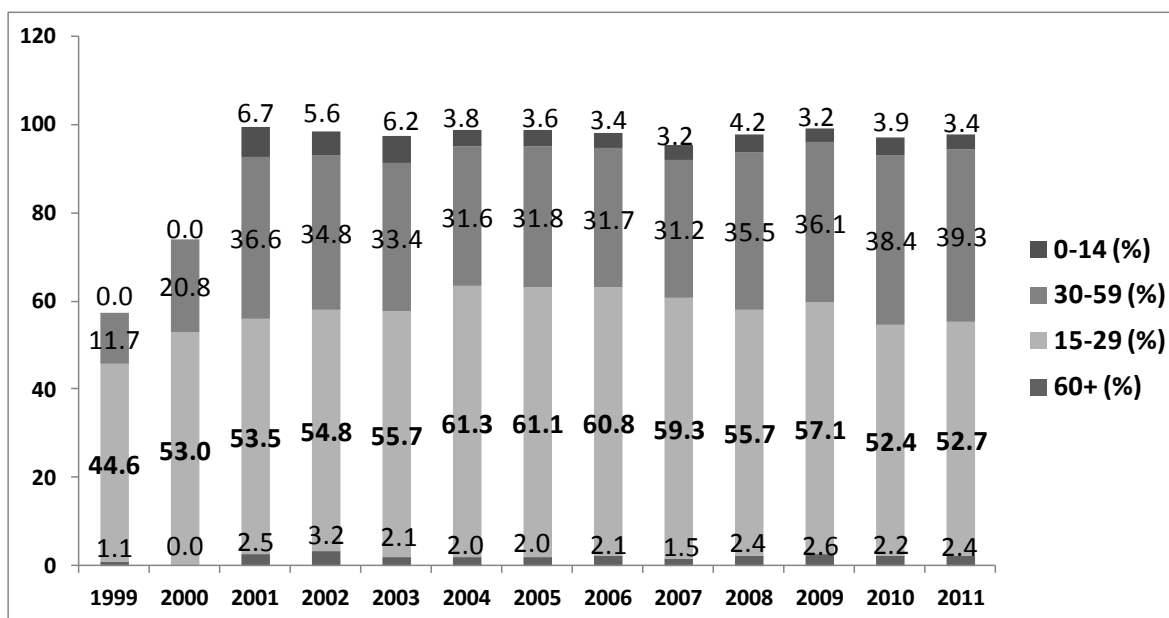
Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por el IML entre 1999 y 2009.

En el escenario salvadoreño la mayor parte de las conductas violentas y delictivas entre los sectores juveniles se atribuye a las pandillas o maras. Hace algunos años (1999) el IML incluyó dentro de la tipología de móviles que originan los homicidios la rivalidad violenta entre las maras, a partir de ello se han podido conocer algunos datos duros sobre la actividad delincriminal de las pandillas en El Salvador.¹⁸⁴ Entre 1999 y 2002 el porcentaje de homicidios que tuvo por móvil la

¹⁸⁴ A nivel cualitativo, sobresale el esfuerzo académico por investigar las transformaciones orgánicas de las maras en tiempos de posguerra. Véase: Smutt, Marcela, et al., *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*, San Salvador: FLACSO/UNICEF, 1998; Umaña, Carlos, *“Los Jóvenes en Situación de Exclusión Social”*, San Salvador: FEPADE, Segunda Edición, octubre de 1998; Sneider, Rivera, *“La nueva justicia penal juvenil. La experiencia de El Salvador”*, San Salvador: Serie Adolescencia, No.1. UNICEF, enero de 1998; Ramos, Carlos G., *“América Central en los 90: Problemas de Juventud”*, San Salvador: Serie Adolescencia, No.1. UNICEF, enero de 1998; Rizzi, Giovanna, et. al., *“La Prevención de la Delincuencia Juvenil en El Salvador: Hacia la Formulación de una Política Social Integral”*, San Salvador: Radda Barnen; Dirección General de Política Criminal; Consejo Nacional de Seguridad Pública, marzo de 1998; PNUD-UE, *“Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”*, San José: PNUD/UE, 1999; IUDOP-UCA, *Actitudes y Normas Culturales sobre la violencia en el Área Metropolitana de San Salvador. Informe especial*, San Salvador: IUDOP, noviembre de 1997.

disputa entre maras fue poco significativo con respecto al total de delitos nacional. A partir de 2003 los asesinatos originados por la rivalidad violenta entre las pandillas comenzaron un ascenso constante hasta llegar a su punto máximo en 2005 al concentrar el 13.4% del total de homicidios reportados en el país (cuadro 10).

GRÁFICA 12.
PORCENTAJE DE DEFUNCIONES POR GRUPOS DE EDAD, 1999-2011.



Elaboración propia con base en la información publicada por el IML en el periodo 1999-2011.

Como lo diagnóstico la OPS desde la década de los noventa, los jóvenes no son sólo los ejecutores de la violencia sino que también son su principal destinatario. Los datos procesados por el IML entre 1999 y 2011 respecto a defunciones por grupos de edad, evidencian claramente que las víctimas de homicidio son en su mayoría niños y jóvenes de entre 15 y 29 años de edad pues en casi todos los años dicho sector representó más de la mitad de los casos. Entre 2004 y 2006, las defunciones de personas de entre 15 a 29 años de edad oscilaron en una proporción de más de 60% con respecto al total nacional (gráfica

12). Estos años coinciden con el mayor auge de la rivalidad entre pandillas y con ciclos de transformación al interior de estos grupos que consolidarían su accionar violento.

Aun cuando la mayor parte de la delincuencia juvenil en El Salvador es atribuible al accionar de las maras, es obvio que otros sectores de la población joven -niños, adolescentes y adultos jóvenes- están involucrados en conductas antisociales que demuestran un patrón violento diferenciado al de las pandillas. El rol protagonista de los jóvenes salvadoreños como víctimas y victimarios de la violencia es alarmante, por lo que consideramos debería ser valorado no sólo como un comportamiento delictivo aislado sino como resultado de construcciones socio-históricas complejas exacerbadas por factores diversos: el deterioro social ocasionado por la guerra, la circulación de armas y drogas, la cultura de la violencia, la falta de oportunidades de inserción laboral y educativa, entre otros.

4.2.5. Delincuencia organizada transnacional

Antes de la guerra, en El Salvador las principales expresiones del crimen organizado fueron el narcotráfico, las bandas dedicadas al robo de bancos y las bandas dedicadas al secuestro extorsivo. En la posguerra, se incrementó el número de organizaciones delictivas dedicadas al robo de vehículos que lograron articularse en todo el triángulo norte centroamericano. En estos años, existieron referencias para decir que las bandas del crimen organizado realizaron diversos procesos de reclutamiento de sicarios al aprovechar la presencia de un gran número de personas formadas exclusivamente para la guerra –ex comandantes de las fuerzas armadas y de la guerrilla-, que no encontraron ubicación en el proceso de reinserción. Asimismo, fue documentada la presencia de escuadrones

de la muerte asociados a actividades delictivas y con algunos vínculos con el narcotráfico.¹⁸⁵

A principios del siglo XXI, la diversificación a nivel mundial de las actividades del crimen organizado hizo necesario el reconocimiento de actores emergentes y nuevas dinámicas delictivas, en otras palabras el crimen organizado dejó de ser sólo una expresión a “gran escala” de la delincuencia común. La Convención de Palermo clasificó como delitos graves dentro de la categoría del crimen organizado el tráfico de drogas, armas y personas, el accionar violento de las pandillas y el lavado de dinero, entre los principales. A continuación analizamos el comportamiento del crimen organizado en El Salvador.

TRÁFICO DE DROGAS

A finales de los noventa y principios del siglo XXI, la región centroamericana se posicionó como una zona estratégica para el traslado de droga –por mar y por tierra- desde América del Sur hacia Estados Unidos. Las redes del narcotráfico se modificaron al incorporar a sus filas a las mafias de Guatemala y Honduras, en un mercado que antes había sido dominado por las bandas de traficantes que operaban la ruta marítima Colombia-Panamá. En el triángulo norte centroamericano el principal mercado de tráfico de drogas ha sido el de la cocaína, muy por encima de la marihuana. Aunque se han encontrado algunos plantíos de droga en dicho territorio, estos países se dedican fundamentalmente al trasiego de estupefacientes y no a su cultivo –este mercado es dominado por Colombia, Bolivia y Perú.

Aunque existen estimaciones sobre la producción mundial de drogas no se dispone un indicador similar que permita conocer la cantidad de estupefacientes que transita por determinada región o país, ante esta limitante una manera de conocer la dinámica del narcotráfico es observar las incautaciones realizadas por

¹⁸⁵ Vilas, Carlos, “Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador” en *Papers: Revista de Sociología*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Núm. 49, 1996, p. 80.

las autoridades locales. Hacia 2007, la *Drug Enforcement Administration* (DEA) estimó que el 1% de la cocaína destinada a Estados Unidos transitó por la región Centroamericana. Tres años después (2010) el mercado ilícito de la droga se reposicionó en el istmo centroamericano, al estimarse que el 90% de la cocaína que tiene como destino la unión americana tuvo como estación de paso dicha región.¹⁸⁶

CUADRO 11. DECOMISO DE COCAÍNA EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO, 1998-2010

Año	Decomisos de cocaína (kg)		
	El Salvador	Guatemala	Honduras
1998	42	3,951	1,804
1999	28	9,959	709
2000	423	1,420	1,215
2001	464	6,618	396
2002	2,036	5,727	149
2003	2,695	9,194	4,000
2004	2,700	4,480	3,336
2005	ND	ND	ND
2006	101	280	2,710
2007	4,100	711	ND
2008	1,350	2,220	8,500
2009	3,800	5,860	7,300
2010	130	1,070	6,300
Totales	17,869	51,490	36,419

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada. Los datos de 1998-2004 se obtuvieron a partir de las estadísticas procesadas por el Observatorio Centroamericano de la Violencia (OCAVI). Los datos de 2006-2010 se consultaron en Niño, Catalina y Hans Mathieu (eds.), *Anuario 2001. De la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

En el cuadro 16 se observa el posicionamiento de las mafias guatemaltecas como las principales operadoras de la droga en el triángulo norte centroamericano; entre 1998-2010 las autoridades de ese país incautaron 51.5 toneladas de

¹⁸⁶ Para 2010, la UNODC estimó que ha Estados Unidos llegaban 280 toneladas de cocaína procedentes de América del Sur.

cocaína, reportándose los mayores decomisos en 1999 -9.9 toneladas- y en 2003 -9.2 toneladas-. En el mismo periodo, en Honduras fueron incautadas 36.4 toneladas de cocaína; entre 2008-2010 los decomisos de cocaína se incrementaron llegando a un punto máximo de 8.5 toneladas –en 2008-. Al valorar el comportamiento del trasiego de cocaína en ambos países encontramos que entre 2008-2010 disminuyó el decomiso de droga en Guatemala lo cual coincidió con un incremento en las incautaciones realizadas en Honduras (cuadro 11).

En El Salvador, se observó una dinámica distinta a la de Guatemala y Honduras. La circulación de droga –en particular cocaína- en territorio salvadoreño es mucho menor que la que transita en los países vecinos del triángulo norte centroamericano. Entre 1998-2010 las autoridades salvadoreñas decomisaron 17.9 toneladas de cocaína, a partir del año 2002 se comenzó a incrementar la cantidad de droga incautada en el país, ejemplo de ello fueron las incautaciones de 2007 y 2009, con 4.1 y 3.8 toneladas respectivamente. El aumento en la cantidad de cocaína decomisada fue asociado a un proceso de perfeccionamiento de las mafias de la droga en El Salvador y en este marco, comenzó a hablarse de una vinculación de las maras a la narcoactividad.

Aunque no tuvimos acceso a la estadística de decomisos para 2011-2012, recientemente la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas (JIFE-ONU) reconoció un descenso en la cantidad de droga incautada en la región que atribuyó a una contracción en el mercado de consumo de cocaína en Estados Unidos.¹⁸⁷ El bajo decomiso de droga también puede atribuirse a un posible debilitamiento de las redes de narcotráfico debido a las crecientes dificultades para el trasiego de la droga.¹⁸⁸

¹⁸⁷ JIFE-ONU, *Informe de la junta internacional de fiscalización de estupefacientes 2012*, Viena, JIFE-ONU, 2013, p. 61.

¹⁸⁸ En 2012, autoridades de Estados Unidos en coordinación con los gobiernos del Cono Sur, Centroamérica y el Caribe instrumentaron una política conjunta para el combate al narcotráfico a la que denominaron “Operación Martillo”. A partir de ello, se identificó la diversificación de rutas y modalidades del trasiego de droga en la región. Véase: Notimex, “*EU alerta sobre nuevas rutas del narcotráfico por operación martillo*”, México, D. F.: Excelsior, 13 de diciembre de 2012, [Consulado en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/13/global/874842>, 06.04.2013]; García, Gabriel, “Se desarrollará operativo militar estadounidense en El Salvador”, San Salvador: Contrapunto, 18 de

Al análisis cuantitativo de la narcoactividad en la región del triángulo norteamericano debemos sumar algunos eventos coyunturales de tipo cualitativo. Las cifras relativas al decomiso de cocaína apuntan hacia una disputa por el control territorial del tráfico de drogas entre las mafias guatemaltecas y hondureñas, asimismo, descartan un posicionamiento significativo dentro de este mercado por parte de las bandas salvadoreñas. A partir de 2008, representantes de Naciones Unidas en Guatemala advirtieron la presencia de cárteles mexicanos –en particular de “Los Zetas”- en la región del Petén siendo su zona de operación la Laguna del Tigre¹⁸⁹ en 2009, comenzaron a descubrirse diversas pistas clandestinas –utilizadas para el embarque y desembarque de droga- en la selva guatemalteca y el área de “La Mosquita” en Honduras. Simultáneamente, se identificó que las mafias de narcotráfico avanzaban en la construcción de redes y una base de apoyo social campesino-indígena –en Guatemala, Honduras y Nicaragua-, aplicando medidas de control social –compra de insumos básicos para salud y educación- para asegurar que la población evite cooperar con las autoridades a fin de no perjudicar su relación con las redes delincuenciales. Entre 2010-2012 el mercado de droga –principalmente cocaína- en el Triángulo Norte Centroamericano, comenzó a ser disputado por otra organización mexicana: el “Cártel del Pacífico”. En este marco, las áreas rurales en la frontera Guatemala-Honduras comenzaron a reportar el incremento de homicidios violentos.

Aún cuando las cantidades de droga que circulan en la región centroamericana son elevadas, los países del istmo son preponderantemente territorios de tránsito ya que no existe un mercado de consumo interno significativo para su comercialización. En 2003, el informe de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) mostró que entre las poblaciones

abril de 2012, [Consulado en: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/violencia/se-desarrollara-operativo-militar-estadounidense-en-el-salvador>, 06.04.2013]

¹⁸⁹ http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Narcos-mexicanos-ganan-terreno-Guatemala_0_368363296.html [Consultado 01.04.2013]

estudiantiles la tasa de prevalencia¹⁹⁰ en el consumo de cocaína fue de 0.7% y el consumo de *crack* fue de sólo 0.5%.¹⁹¹ El informe de la UNODC también señaló una asociación entre las pandillas y las dinámicas de tránsito-consumo de drogas, incluso argumentó que buena parte de los estupefacientes que trafican es para uso interno. Las tasas de consumo de estupefacientes de los integrantes de las maras son mucho más altas que las de la población en general. Un estudio realizado en El Salvador (2000), encontró que el 43% de un total de 938 miembros de las maras entrevistados utilizaba *crack* con frecuencia o constantemente. Asimismo, los estudios forenses realizados por el IML a los cadáveres de miembros de las pandillas encontraron altos niveles de cocaína en su flujo sanguíneo.¹⁹²

En 2010, el consumo de drogas a nivel regional continuó siendo poco significativo. Según datos presentados por la UNODC, la prevalencia de consumo de cocaína en América Central ascendió a 0.5%. Estudios realizados en El Salvador (2008), entre estudiantes del nivel bachillerato estimaron la tasa de prevalencia de consumo de marihuana en 1.8%, cocaína 0.5% y *crack* 0.4%. A partir de estos datos tanto a nivel regional como local, podemos argumentar que no existe una correlación significativa entre el consumo local y el posicionamiento del corredor centroamericano de droga. Por tanto, el consumo en la unión americana continúa siendo el principal determinante de la narcoactividad en América Central.

¹⁹⁰ La tasa de prevalencia de consumo de drogas es estimado con base en el consumo referido a 30 días antes de la aplicación de la encuesta. El indicador resulta de la división del número de personas que han consumido una determinada droga durante un período específico de tiempo, por el número total de integrantes de la población en el mismo período; generalmente se multiplica por 100.

¹⁹¹ UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007, p. 54.

¹⁹² *Ibid* p. 68.

TRÁFICO DE ARMAS

En todo el mundo ha sido ampliamente reconocida la asociación del narcotráfico con otras expresiones del crimen organizado, principalmente el tráfico de armas y el lavado de dinero. En América Central las mafias del narcotráfico generan escenarios de conflictividad violenta como parte de la disputa por el control territorial del mercado ilícito de la droga. Los países del triángulo norte centroamericano, en particular El Salvador, han reportado elevadas tasas de homicidios por cada cien mil habitantes, sobre todo a partir de 2005. El fácil acceso a armas de bajo y alto calibre en Centroamérica puede explicarse por diversos factores: primero, la generación de un “mercado negro” de venta de armamento resultado de los ineficientes procesos de desarme en los conflictos bélicos regionales -Nicaragua, Guatemala y El Salvador-; segundo, la alta permisividad -tanto legal como cultural- que existe en estos países para la posesión y portación de armas de bajo calibre entre la población civil y; finalmente, por el limitado alcance gubernamental para combatir el trasiego de armas ilegales y el bajo impacto de las acciones emprendidas por los gobiernos de las región para avanzar en la incautación y destrucción de armamento entre la población civil, por medio de programas de sensibilización y canje de armas.

En El Salvador, confluyen diversos tipos de violencia(s) y su máxima expresión toma forma en los homicidios con armas de fuego. Como se explicó en el apartado 5.2.1., las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes en ese país tienen una alta magnitud y alcanzaron su máximo entre 2004-2011. Esta situación se replica en los otros países del triángulo norte centroamericano; en 2010, la tasa de homicidios en Honduras fue de 77.5 por cada cien mil habitantes, mientras que en Honduras dicho indicador se colocó en 46.¹⁹³ La mayor parte de estos asesinatos son cometidos con armas de fuego, entre 2001-2005, el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) estimó que en Guatemala

¹⁹³ Niño, Catalina y Hans Mathieu (eds.), *Anuario 2001. De la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p 202.

el 82% de los homicidios se comete con arma de fuego, en tanto que en Honduras y El Salvador la proporción se calculó en 78%.¹⁹⁴ De acuerdo con la Red de Acción Internacional de Armas Cortas (2007) en América Central circulaban alrededor de 500 mil armas legalmente registradas y un estimado de 1.6 a 2 millones que son ilegales.¹⁹⁵

El tráfico de armas asociado a la narcoactividad en el istmo centroamericano, ha tomado diversas formas en los últimos años. A finales de los noventa y principios del siglo XXI, surgió en la región la modalidad de intercambio de armas por drogas, con flujos de drogas hacia el norte y armas hacia el sur. El intercambio de droga por armas fue facilitado por las dinámicas de operación de los cárteles de México y Colombia, que utilizaron el territorio y redes de la mafia centroamericana para su operación. Entre 2006-2007 el impacto de la aplicación del Plan Colombia en el trasiego de armamento, potenció a la región centroamericana como zona de destino, tránsito, almacenaje y distribución de armas –pequeñas y livianas y de alto calibre-. Simultáneamente, los gobiernos de Panamá y Costa Rica instrumentaron agresivas y exitosas políticas de combate al narcotráfico con lo cual las mafias dedicadas al contrabando de armas en Centroamérica optaron por la modalidad de “tráfico hormiga” –es decir, a menor escala y entre redes más pequeñas-. Esta modalidad opera hasta la actualidad como mecanismo complementario para combatir el efecto negativo que para los cárteles han tenido las políticas gubernamentales de la región.

¹⁹⁴ De León-Escribano, Rosa, “*Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional*”, en Hernández Millán, Jairo y Luis Emilio Jiménez (Comp.), *Armas pequeñas y livianas: una amenaza para la seguridad hemisférica*, Costa Rica, FLACSO, p. 263.

¹⁹⁵ Consultado en: http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica_es.htm, 29 de marzo de 2009.

LAVADO DE DINERO

En Centroamérica durante los últimos años, las modalidades de legitimación del capital financiero proveniente de la actividad ilícita de los grupos del crimen organizado se han diversificado. De acuerdo con la información procesada por el Departamento de Estado de Estados Unidos (2007), los principales países en donde se detectó el delito de lavado de dinero fueron Belice, Costa Rica, Guatemala y Panamá, siendo este último el principal centro financiero del crimen organizado. La existencia de zonas francas, la debilidad de los sistemas bancarios, el escaso control fiscal sobre la actividad financiera y bancaria, la dolarización de algunas economías –Panamá y El Salvador-, la proliferación de casinos y centros de juego y la proliferación de actividades comerciales ilícitas, se constituyen en elementos determinantes que favorecen el lavado de dinero en la región. Simultáneamente a partir de 2010, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se ha detectado la modalidad de legitimación de capitales ilícitos del crimen organizado a través del envío de remesas desde los Estados Unidos. La informalidad de las empresas dedicadas al envío de dinero desde el exterior y la carencia de mecanismos de control sobre el flujo de dinero, han facilitado a las bandas del crimen organizado movilizar sus recursos financieros sin grandes complicaciones.

Por años se ha hablado de los grandes capitales generados por el crimen organizado a partir del mercado ilícito de la droga, a la vez que se ha sostenido que esa es su principal fuente de ingresos. Al realizar una estimación de las ganancias que le genera al crimen organizado la venta y distribución de cocaína¹⁹⁶ encontramos que, entre 1998 y 2009, las mafias del triángulo norte centroamericano obtuvieron más de 4 mil millones de dólares estadounidenses (cuadro 17). La distribución de las ganancias entre las bandas de tráfico de drogas

¹⁹⁶ Para estimar las ganancias por el traslado-venta de cocaína, se múltiplo la cantidad de droga decomisada en cada uno de los países seleccionados por el precio estimado en dólares estadounidenses por kilogramo. Los precios fueron calculados por la UNODC tomando como referencia el mayor grado de pureza de la droga y su colación dentro del mercado ilícito.

por país fue de 43.2% en Guatemala - U\$1,969,642,247-, 38.2% en Honduras - U\$ 1,741,060,105- y el restante 18.5% fue generado en El Salvador - U\$ 844,306,903-. En todo el periodo el promedio del precio por kilogramo de cocaína fue de U\$41,977 dólares estadounidenses, siendo ésta droga la que mayores ganancias por comercialización deja a las mafias que la distribuyen.

**CUADRO 12.
ESTIMACIÓN DE LAS GANANCIAS PROVENIENTES DEL TRASIEGO DE
DROGA EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO, 1998-2009**

Año	Precio la cocaína en EU (U\$/kg)	Ganancias estimadas por traslado-venta de cocaína (U\$)		
		El Salvador	Guatemala	Honduras
1998	43,456	1,825,152	171,694,656	78,394,624
1999	38,510	1,078,280	383,521,090	27,303,590
2000	35,592	15,055,416	50,540,640	43,244,280
2001	3,089	1,433,296	20,443,002	1,223,244
2002	35,941	73,175,876	205,834,107	5,355,209
2003	42,308	114,020,060	388,979,752	169,232,000
2004	46,898	126,624,600	210,103,040	156,451,728
2005	47,739	NA	NA	NA
2006	46,963	4,743,263	13,149,640	127,269,730
2007	53,390	218,899,000	37,960,290	NA
2008	55,261	74,602,350	122,679,420	469,718,500
2009	54,577	207,392,600	319,821,220	398,412,100
Totales	Promedio: 41,977	U\$ 844,306,903	U\$ 1,969,642,247	U\$ 1,741,060,105

Fuente: Elaboración propia.

NOTA: Las estimaciones del precio de la cocaína fueron retomadas de: UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2011*, Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011.

La magnitud de las ganancias del crimen organizado hace difícil pensar que pasan desapercibidas por el sistema financiero y bancario de los países de la región centroamericana. Si bien es cierto que parte de estos ingresos son reinvertidas en otros mercados ilícitos –como la importación de armas- que hacen innecesaria su legitimación, consideramos que una suma significativa de estas

ganancias circula y se legaliza a través de mecanismos relativamente sencillos. Por tanto, resulta necesario que los gobiernos de la región implementen políticas de control para mantener a los sistemas bancarios de sus países lo menos vulnerables posible al flujo de capitales ilegales, como una importante medida de combate al crimen organizado.

4.2.5.1. ¿Existen nexos entre las maras y el crimen organizado?

En los últimos años, los gobiernos de los países de América Central han diagnosticado que a partir de la transformación interna de las pandillas y la generación de redes transnacionales para su operación, estos grupos se han establecido nexos de colaboración con el crimen organizado y, en particular, con las mafias del narcotráfico. Recientemente existe la tendencia por parte de las autoridades para nombrar indiscriminadamente a las pandillas como grupos del crimen organizado transnacional, basándose en el hecho de que las principales maras centroamericanas –MS-13 y XV3- tienen presencia en más de dos países de la región.¹⁹⁷ Consideramos que estas afirmaciones son parcialmente ciertas, por lo que el sustento de tales argumentos debe examinarse a detalle.

Primero, debemos precisar que el carácter transnacional de la actividad delincuencia de las maras es limitado. En la última década, se ha documentado que las pandillas centroamericanas obtienen la mayor parte de sus ingresos a partir de actividades ilícitas que operan en redes locales que no requieren de vínculos transnacionales para su realización. Un claro ejemplo de ello ha sido su consolidación en el mercado ilícito de las extorsiones, aunque también se tiene conocimiento de su participación en robos y secuestros. A pesar de que estas actividades delictivas son comportamientos violentos replicados entre las diversas

¹⁹⁷ Hopenhayn, Martín, “La juventud latinoamericana en sus tensiones y violencias” en Moro, Javier (ed.), *Juventudes, violencia y exclusión: desafío para las políticas públicas*, Guatemala: INDES/INAP/BID/Real Ministerio de Asuntos exteriores, 2006, p. 52.

pandillas del triángulo norte centroamericano, en cada país adquieren particularidades en su operación que nos llevan a refutar la idea de que establecen nexos transnacionales para la comisión de estos hechos delictivos del orden común. La transculturación de los procesos de construcción de identidad pandilleril tales como ritos de iniciación, tatuajes, lenguaje hablado y de señas, vestimenta, entre otros, fue facilitada a partir de los flujos migratorios internos y externos desde América Central hacia Estados Unidos y, entre los diversos países de la región. Sin embargo el carácter transnacional de su origen no puede por analogía atribuirles un impacto internacional en la historia reciente.

En segundo lugar, encontramos que las redes del crimen organizado subcontratan a pandilleros para tareas muy concretas, entre ellas: la intimidación o eliminación de enemigos –*sicariato*- y la transportación-protección de cargamentos de droga y armas. Las pandillas se quedan con una parte de la droga y armas que les son entregadas a resguardo por las mafias del crimen organizado; a partir de ello, generan un mercado ilícito propio por medio del narcomenudeo – principalmente marihuana- y la venta “hormiga” de armamento, que no es regulado por el crimen organizado y que opera de forma independiente. Es importante mencionar que el narcomenudeo no ha sido operado de forma homogénea por las pandillas salvadoreñas; en algunas maras la incorporación a este negocio representa una elección personal no así una de las responsabilidades que debe asumirse como parte del grupo; en otros casos, las pandillas que han intentado controlar de lleno el negocio del narcomenudeo debido a limitantes de logística se han apoyan en otros actores para que operan la venta de la droga bajo diferentes modalidades: venta-consumo en casas que tienen como fachada otro tipo de negocio lícito, entrega a domicilio y distribución por parte madres solteras e incluso familias completas, muchas de las cuales tiene jefatura de madres solteras.

Algunos de los factores que han favorecido la limitada incorporación de las pandillas en el mercado del narcotráfico son:

- a. El hecho de que las mafias del crimen organizado consideran que las maras centroamericanas carecen de confiabilidad y capacidad de coordinación suficientes para tener un rol más protagónico en el negocio del narcotráfico.
- b. Que el narcomenudeo no representa para la mara ingresos mayores que los que pueden obtener por medio de las extorsiones, y que por tanto, no lo perciban como una importante fuente de ingreso para las pandillas juveniles delictivas o maras.
- c. La principal vía para el tráfico de cocaína es marítimo y las redes de operación de las pandillas no poseen el carácter transnacional que tanto se les ha atribuido, su capacidad logística se circunscribe al ámbito local. Por ello, consideramos que existen pocas posibilidades de que las pandillas se apoderen del mercado del tráfico de cocaína.
- d. Finalmente, las mafias centroamericanas y las pandillas por sí mismas no cuentan con importantes redes y contactos para el tráfico, comercialización y distribución de droga en Estados Unidos. Su función dentro de la narcoactividad se limita a la transportación y almacenaje de los cargamentos de droga.¹⁹⁸

Otro elemento a considerar es que aunque se ha tratado de vincular a las pandillas con el tráfico de personas desde Centroamérica hacia México y Estados Unidos, no existe evidencia que permita sostener dicho argumento. Lo cierto es que las pandillas han establecerse en la frontera sur de México y controlar la ruta de los migrantes en su paso por Chiapas con el propósito de hostigarlos, robarles sus pertenencias e incluso cometer actos de violencia sexual en contra de las mujeres migrantes.

¹⁹⁸Balcázar, Manuel, “Una aproximación al tema de las pandillas” en Manuel Balzázar (coord.), *Pandillas en el siglo XXI: el reto de su inclusión en el desarrollo nacional*, México, D. F.: Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012, p. 36. OK 14-53.

Finalmente, existe el cuestionamiento sobre ¿si son las pandillas por sí mismas una expresión del crimen organizado? En El Salvador, existe consenso tanto entre los sectores más tradicionales de la policía como entre los representantes de las organizaciones sociales y de la academia para decir que las pandillas han adquirido características propias del crimen organizado: estructura, jerarquía y organización. Para responder esta interrogante debemos precisar que en El Salvador –y el resto de América Central- no existe un solo tipo de pandilla sino varios. Por un lado, existen pandillas constituidas por adultos que se destacan por su alto nivel de organización y disciplina e incluso mantienen características empresariales y cierto capital acumulado. En el lado opuesto otras maras se caracterizan más bien por ser desorganizadas y poco estructuradas en su operación, asimismo por hacer un mayor uso irracional de la violencia. La primera modalidad de pandilla, ha sido clasificada por las autoridades y algunos expertos como una amenaza a la seguridad hemisférica por ajustarse a la definición de crimen organizado de la Convención de Palermo.

En breve, podemos decir que si bien las pandillas han establecido relaciones de coordinación con el crimen organizado, éstas no los subordinan a las mafias ni tampoco modifican su estructura jerárquica de operación. Las maras han mantenido su independencia al margen de que eventualmente establezcan relaciones de tipo comercial con el crimen organizado. Aunque no es una práctica generalizada, en los últimos años las pandillas han transitado por procesos de simbiosis y transformación que los acercan más a una banda del crimen organizado que a una “simple” agregación juvenil delictiva.

4.3. Construcción de (in)seguridad(es) desde la percepción social

Casi por regla general, las encuestas señalan elevados índices de victimización¹⁹⁹ que superan el panorama delictivo planteado por las estadísticas oficiales. Por definición, las tasas de victimización reflejan el porcentaje de hogares cuyos miembros sufrieron algún tipo de delito en un periodo de referencia de doce meses anteriores al levantamiento de las encuestas, sin importar el hecho delictivo haya sido denunciados o no ante la autoridad competente. Sin embargo, dicho indicador no permite conocer características de las víctimas y tampoco sobre el hecho delictivo que sufrieron.

En términos generales, podemos argumentar que existe coincidencia entre la percepción de la delincuencia como principal problema del país y la cantidad de personas que refirieron ser víctimas de algún delito. Los resultados de las encuestas aplicadas entre 1993 y 2012, por el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IUDOP), nos permitieron identificar tres momentos relevantes para medir la congruencia entre la realidad y la percepción de los salvadoreños respecto la delincuencia.

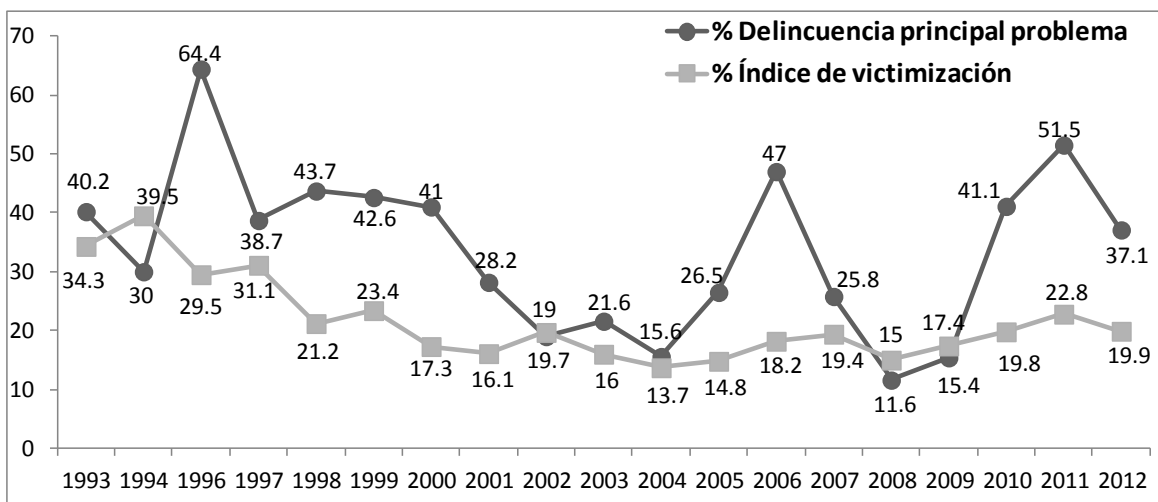
En 1996 se observó que a pesar de que disminuyó el porcentaje de familias que sufrió algún crimen -29.5%-, existió entre la población un creciente temor a ser víctimas de la criminalidad común en el contexto de la posguerra, llegando a 64.4% las respuestas que apuntaban a que la delincuencia era el principal problema que enfrentaba el país. Entre 2004 y 2006, tanto el índice de victimización como el porcentaje de personas que mencionaron a la delincuencia como el principal problema del país se incrementó llegando en el último año a 18.2% y 47%. Aunque un poco desproporcionada, consideramos que existe una congruencia entre la realidad y la percepción ciudadana sobre la inseguridad. Algo similar ocurrió en 2011, cuando el porcentaje de personas que opinó que la

¹⁹⁹ Víctimas directas de un hecho delictual... El indicador de tasa (o índice) de victimización hace referencia al porcentaje de personas que dicen haber sido víctimas de un hecho delictivo en relación al total de la población entrevistada en el marco de una encuesta de victimización.

delincuencia era el principal problema para El Salvador llegó a 51.5% y le correspondió una tasa de victimización de 22.8% y sobresale que ambos indicadores comenzaron su ascenso desde el año 2009 (gráfica 13).

Con base en estos datos podemos decir que a pesar de que en los últimos años las maras han cobrado gran relevancia en la construcción del imaginario social del miedo, los salvadoreños nunca se sintieron más inseguros y desprotegidos ante la delincuencia que en la posguerra (1996). Este hecho puede considerarse congruente con la realidad ya que a pesar de que en los años postconflicto (1993-1999) la cantidad de personas que reportó ser víctima de algún delito disminuyó, el indicador conservó la magnitud más alta de todo el periodo.

GRÁFICA 13
PERSONAS QUE MENCIONARON A LA DELINCUENCIA COMO PRINCIPAL PROBLEMA DEL PAÍS VS. ÍNDICES DE VICTIMIZACIÓN, 1993-2012

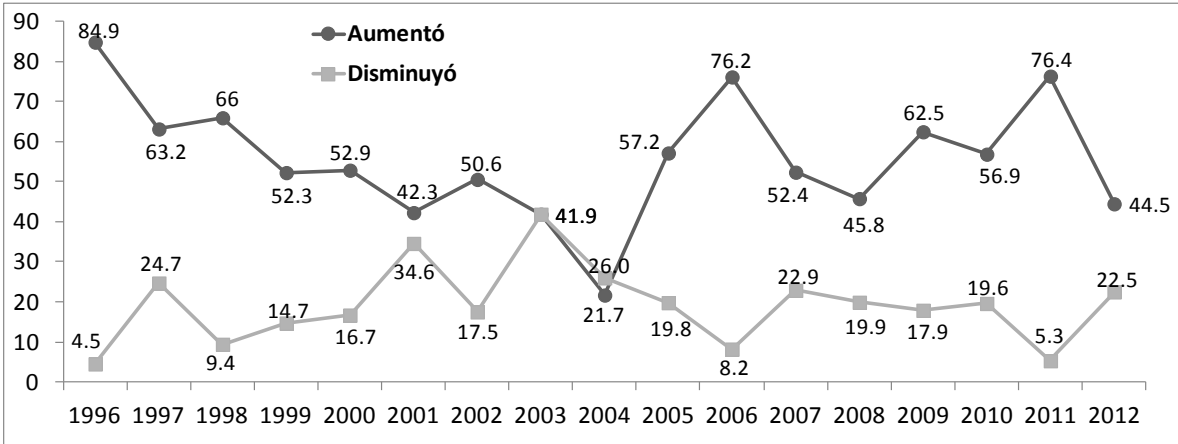


Fuente: Instituto de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, informes y encuestas de opinión 1992-2012.

Si analizamos a detalle la percepción ciudadana respecto al aumento o disminución de la delincuencia en el país, encontramos que entre 1996 y 2004, decreció el porcentaje de personas que observó un aumento en la criminalidad al pasar de 84.9% a 26%, lo cual coincidió con un incremento del número de personas que señalaron una disminución de esta problemática en el país que pasó

de 4.5% a 21.7% en el periodo referido. En los años posteriores la percepción de los salvadoreños que consideraron que la delincuencia en el país aumentó mantuvo una tendencia moderada al alza siendo los años de 2006 y 2011 los más significativos al concentrar el 76.2% y 76.4% de las opiniones. En 2012, se generó un punto de equilibrio en la percepción de los ciudadanos respecto al aumento y disminución de la delincuencia en el país; el 44.5% de los salvadoreños observaron más delincuencia en el país y en contraparte, el 22.5% consideró que los delitos habían disminuido (gráfica 14).

**GRÁFICA 14.
AUMENTO O DISMINUCIÓN DE LA DELINCUCENCIA EN EL PAÍS, 1996-2012.**



Fuente: Instituto de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, informes y encuestas de opinión 1992-2012.

Aún cuando las pandillas salvadoreñas han sido valoradas por la comunidad internacional y por las autoridades locales como el principal problema que enfrenta el país, el lugar que ocupa este fenómeno en la percepción de miedo entre la población es menos significativo. Las encuestas realizadas por el IUDOP entre 2000-2012, señalan que el porcentaje de la población que mencionó a las maras como el principal problema del país no rebasó el 8.6% en todo el periodo (cuadro 13). Consideramos que este comportamiento en la percepción de los salvadoreños se puede explicar a partir del efecto que tiene la propaganda

gubernamental sobre la inseguridad en el país, como medida para legitimar las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno.²⁰⁰

**CUADRO 13.
PORCENTAJE DE PERSONAS QUE MENCIONARON A LAS MARAS COMO
PRINCIPAL PROBLEMA QUE ENFRENTA EL PAÍS, 2000-2012.**

Año	% Maras principal problema
2000	1.3
2001	ND
2002	ND
2003	8.6
2004	4.4
2005	7.0
2006	6.3
2007	3.3
2008	ND
2009	ND
2010	5.0
2011	2.2
2012	3.1

Fuente: Instituto de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, informes y encuestas de opinión 2000-2012.

Durante la década de los noventa y a principios del siglo XXI las autoridades no percibieron a las pandillas como un actor relevante en la construcción delincinencial del país, a pesar de que eran identificados como potencialmente violentas por sectores de la academia y las organizaciones sociales. Pensamos que este posicionamiento incidió en la percepción social de inseguridad y por tanto en el año 2000, tan sólo el 1.3% de los salvadoreños encuestados por el IDUOP mencionó a las pandillas como principal problema que enfrentaba el país. Entre 2003-2006, la aplicación de leyes y operativos policiales represivos -“mano dura” y “súper mano dura”- por parte del gobierno con el propósito de combatir a las pandillas, coincidió con un incremento en el número de

²⁰⁰ Estos procesos serán abordados en profundidad en el capítulo 5.

personas que posicionaron a las maras como un problema relevante para el país. Algo similar ocurrió en 2010, cuando de la mano de la promulgación de la Ley de Proscripción de Pandillas y el incremento de la presencia militar en la gestión de la seguridad interna del país, el 5% de la población encuesta colocó a las pandillas como uno de los problemas más significativos del país. Entre 2011 y 2012, la mediación del gobierno para la suscripción de una tregua entre las principales pandillas del país con el objetivo de disminuir la violencia –especialmente la homicida-, impactó en la percepción ciudadana respecto a una posible contención del problema de las pandillas que ocuparon el 2.2% y 3.1% de las respuestas sobre el principal problema que enfrentaba la nación (cuadro 13). Un estudio realizado por Latinobarómetro (2008) cuestionó a la población sobre cuál era el tipo de violencia que más frecuentemente se presentaba en su vecindario, barrio o lugar en dónde viven; al respecto los salvadoreños señalaron con 26% las riñas entre pandillas, 22% la violencia entre familias y 21% las peleas entre vecinos. A partir de estos datos podemos decir que aunque las peleas entre pandillas se ubicaron en el primer lugar de importancia, la percepción de las personas no aleja demasiado a este fenómeno de otros hechos violentos comunes en el nivel interpersonal –familiares y vecinos-.²⁰¹

Con base en los datos analizados en este apartado podemos decir que la construcción social de imaginarios de miedo e inseguridad en El Salvador guarda una proporción sana entre la realidad y los hechos. En algunos países de Latinoamérica el descenso de los niveles de victimización coincide con un incremento desmedido en la percepción sobre la delincuencia como principal problema que enfrentan en su vida cotidiana. A pesar de ello, en particular al observar cómo posicionó la población el fenómeno de las pandillas, encontramos que la percepción de los salvadoreños respecto a la inseguridad en el país es altamente influenciada por la propaganda gubernamental y que en este sentido,

²⁰¹ Informe Latinobarómetro 2008.

los ciudadanos contribuyen a legitimar políticas gubernamentales de seguridad represivas y autoritarias tal como explicaremos en el siguiente capítulo.

4.4. Conclusiones

Reconstruir el panorama del crimen en El Salvador en un periodo amplio (1992-2012) implicó reconocer las múltiples dimensiones de la violencia –colectiva: política, económica y social; interpersonal: familiar, de pareja y comunitaria-, así como las diversas formas e implicaciones que puede tomar en su vinculación con la actividad delincuencial –ya sea del orden común o como expresión del crimen organizada-. Al mismo tiempo enfrentamos el reto de discernir entre las modalidades delictivas que emergieron en El Salvador como expresión particular de la “violencia de la guerra” facilitadas por la circulación de armas, el desgaste social, frustración y la ineficiencia de las políticas de reinserción de los desmovilizados, entre otros, de aquellas que pueden considerarse resultado de construcciones socio-históricas complejas y de patrones culturales violentos arraigados en la sociedad salvadoreña –normalización del uso de la violencia en la resolución de problemas interpersonales y nostalgia por patrones autoritarios, entre los principales-. Asimismo reconocimos que en postconflicto, estilos enraizados de violencia se conjugaron con otros aprendidos durante la guerra dando lugar a una violencia más compleja.

La particularidad del tránsito del escenario de la violencia armada a un fenómeno de violencia social, se encuentra en el hecho de que las motivaciones criminales en la posguerra ya no eran políticas o militares, sino que eran resultado del descontento y frustración social que sentía la mayoría de los salvadoreños por no cubrirse sus expectativas en los procesos de reconstrucción y reconciliación nacional. El sentimiento de que las causas estructurales de la guerra no fueron subsanadas por las reformas de Estado ni los programas de reinserción y reconstrucción pactados en los Acuerdos de Paz, fue compartido por muchos.

A 20 años de la suscripción de los Acuerdos de Paz, observamos que todos estos factores de orden social, político y económico fueron determinantes en la construcción delictiva de la posguerra y en cierta medida, incidieron en la dinámica

criminal de los años recientes. A partir del estudio de la dimensión objetiva del delito y la violencia en El Salvador encontramos algunos hallazgos relevantes. En postconflicto, resurgieron expresiones delictivas que pueden ser consideradas parte de la violencia endémica del país, es decir fenómenos criminales que no pueden atribuirse a la guerra. Ejemplo de lo anterior son las lesiones intencionales no mortales que reflejan la tendencia social a la resolución de conflictos por medio del uso de la violencia: riñas y disputas entre vecinos, violencia ejercida por los ladrones hacia sus víctimas y entre los jóvenes como mecanismo de defensa e identidad. Las lesiones reportaron un alza considerable entre 1995 y 1996, al llegar a 16,182 y 14, 523 denuncias respetivamente, en los años posteriores estos hechos delictivos disminuyeron siendo en 2005, el último registro de un aumento considerable –con 7,006 casos-.

Otra expresión delictiva cuyas motivaciones no pueden vincularse al periodo de conflicto son los secuestros con fines económicos. Éste ilícito fue conocido en El Salvador en los años previos a la guerra y durante la posguerra incrementó su impacto negativo en la sociedad al transformar su *modus operandi* –al adoptar la modalidad de secuestro *express*- y reforzar sus estructuras con la presencia de desmovilizados y el cobijo de las autoridades policiales. No fue sino hasta 2001, cuando el gobierno debido a la presión de sectores empresariales afectados pudo contener la tendencia incremental de este delito.

Como era de esperarse en postconflicto, debido al cese del enfrentamiento armado los asesinatos en el país disminuyeron paulatinamente. Ahora la mayor parte de los homicidios era atribuida a la violencia social y la delincuencia común y, en mucha menor medida, a la persecución de líderes y opositores políticos. A partir de 1994, se estabilizó la tendencia a la baja en los homicidios, no obstante la magnitud del delito continuó siendo considerable con tasas de entre 50 y 60 asesinatos por cada cien mil habitantes que se mantuvieron hasta el 2008.

Con relación a los delitos patrimoniales, podemos decir que aunque estos son parte del panorama delictivo de El Salvador desde los años previos a la guerra, se observó en postconflicto la emergencia de nuevos actores que

dinamizaron este mercado ilícito. La improductiva reinserción de los ex combatientes en el proceso de reconstrucción nacional sumada a la precaria situación económica del país, contribuyó a la incorporación de grupos de desmovilizados en actividades delictivas entre ellas los delitos patrimoniales. Como parte de estos ajustes, los robos y hurtos comunes en el país mantuvieron una tendencia incremental significativa en dos periodos: de 1995 al 2000 y 2003 y 2005. En el mismo orden los robos de vehículos afectaron severamente a la ciudadanía, debido a que las bandas dedicadas a este ilícito lograron consolidar durante la década de los noventa, una red de tráfico y venta de autos que operaba en toda Centroamérica y tenía como destino final Colombia.

Sin duda un actor emergente en la posguerra fueron las pandillas. Si bien es cierto que antes del conflicto armado se tenía detectada la presencia de pandillas locales con algún impacto en la construcción de escenarios violentos y delictivos, fue durante la década de los noventa cuando estos grupos iniciaron procesos de transformación que contribuyeron a consolidar su accionar delictivo e impacto en los primeros años del siglo XXI. Las denominadas pandillas juveniles transnacionales aprovecharon el vacío institucional generado por el proceso de transición política en el país, el periodo de ajuste de las instituciones policiales, el mercado ilícito de armas generado a partir del conflicto y la influencia de un estilo pandilleril más estructurado y violento importado desde Estados Unidos en medio de los masivos procesos de deportación de finales de los noventa.

Entre 2004 y 2005, la rivalidad entre las dos principales pandillas de El Salvador –la MS-13 y la XV3- comenzó a consolidarse como uno de los principales motivos para la comisión de homicidios y también impactó en otras el incremento de casos de otras expresiones violentas tales como las lesiones intencionales no mortales. La cúspide de la violencia entre las pandillas salvadoreñas se hizo tangible en el incremento de la tasa de homicidios entre 2005 y 2011, periodo en el cual el indicador llegó a su punto máximo con 71.2 hechos por cada cien mil habitantes. Paralelamente, se detectó la emergencia de un nuevo mercado ilícito asociado al accionar de las pandillas: las extorsiones o

cobro de la “renta”, que tuvieron desde entonces como principal víctimas a los comerciantes, transportistas y personas que recibían remesas desde Estados Unidos. El negocio de “la renta” se consolidó y llegó a su punto máximo en 2006, a partir de ello se mantuvo una tendencia al alza en esta modalidad delictiva. Las pandillas valoraron en el mercado de las extorsiones una manera efectiva para obtener recursos y consolidar su base económica de subsistencia, asimismo un mecanismo efectivo para mantener el control poblacional en sus territorios de operación.

Llama la atención el hecho de que aún cuando las pandillas salvadoreñas han sido valoradas por la comunidad internacional y por las autoridades locales como el principal problema que enfrenta el país, el lugar que ocupa este fenómeno en la percepción de miedo entre la población es menos significativo. Este comportamiento puede atribuirse a la efectividad del gobierno en difundir propaganda para la creación de imaginarios de miedo entre la población en momento de interés político que no necesariamente coinciden con la realidad violenta y delincencial del país.

Los procesos de transformación y consolidación por parte de las pandillas salvadoreñas, coinciden en temporalidad con la modificación de las dinámicas de operación del crimen organizado en la región centroamericana y en particular en el denominado triángulo norte –Guatemala, Honduras y El Salvador-. A finales de los noventa y principios del siglo XXI, las redes del narcotráfico incorporaron de una manera más activa a las mafias guatemaltecas y hondureñas en el trasiego de la droga, con lo cual buscaban diversificar la ruta marítima de la droga – especialmente cocaína- que por años había tenido como punto estratégico el tramo Colombia-Panamá. La participación de las mafias salvadoreñas de tráfico de droga no fue representativa sino hasta 2007, cuando de la mano del incremento en las incautaciones de estupefacientes en El Salvador comenzó a hablarse de que las pandillas se hacían cargo de las tareas de almacenaje y protección de cargamentos de droga en el país. A partir de 2010, la disputa territorial en la frontera Guatemala-México emprendida entre “Los Zetas” y el

“Cartel del Golfo” –ambas agrupaciones de origen mexicano- reconfiguró la narcoactividad en el triángulo norte y dejó de dársele peso a la hipótesis sobre la participación de las maras en este mercado ilícito.

Existe consenso para decir que la vinculación entre las pandillas –tanto salvadoreñas, como en general las centroamericanas- y el crimen organizado transnacional se limita a la concesión o subcontratación para tareas puntuales – sicariato, intimidación de enemigos y narcomenudeo-. Para las pandillas su principal fuente de recursos económicos se adquiere a partir de actividades ilícitas en el orden local: extorsiones, robos, narcomenudeo y “venta hormiga” de armamento-, por lo que no se aprecia un interés o la existencia de posibilidades de operación y logística para consolidar a las pandillas como los principales operadores del trasiego de droga en la región centroamericana.

Recientemente (2012), las pandillas hicieron pública la suscripción de una tregua con el objetivo de disminuir la violencia en el país. El acuerdo contó con la mediación del gobierno y algunos sectores de la iglesia. A partir de ello, se observó una nueva reconfiguración delictiva en el país: disminuyeron drásticamente los homicidios, las extorsiones pero se incrementaron delitos patrimoniales como el robo y el hurto común. En este mismo marco, se visibilizó un fenómeno violento que dejó de ser objeto de preocupación entre la ciudadanía desde los tiempos de la guerra: la desaparición forzada de personas. Aunque desde 2005, los familiares de víctimas desaparecidas apuntaban hacia el resurgimiento de esta modalidad delictiva, no fue sino hasta 2012 en el marco de la incredulidad por el logro de la tregua entre pandillas para generar un clima de “vulnerable paz” en el país, cuando las autoridades dieron a conocer algunos datos sobre la desaparición forzada de personas. A estas víctimas comenzó a denominárseles como “los nuevos desaparecidos” y aunque no existió consenso entre el número de denuncias que han recibido las diferentes instancias de gobierno involucradas, se estima que entre 2011 y 2012 existieron alrededor de 3 mil casos.

A partir del análisis realizado en este capítulo podemos concluir de forma general que a pesar de que en años recientes (2004-2012), las condicionantes sociales, económicas y políticas que explican el panorama delincencial en El Salvador se transformaron y tomaron como eje de referencia el accionar violento de las pandillas, persistieron las causales estructurales del delito que ya eran visibles antes y después de la guerra. Entre ellas, la desigualdad social, frustración por no lograr incorporarse al mercado laboral y educativo, altas tasas de emigración hacia los Estados Unidos y la consecuente desintegración del núcleo familiar, entre otras. Un factor de continuidad determinante que ha incidido de manera negativa en la construcción objetiva del delito ha sido la violencia institucional que, en la posguerra y la historia reciente de El Salvador, ya no sólo se asocia con la represión por motivos políticos sino que estigmatiza a sectores altamente marginados -entre ellos el juvenil-, contribuye a la construcción de imaginarios sociales del miedo como mecanismo de control población –con alto rédito electoral- y legitima entre la ciudadanía la aplicación de políticas de seguridad represivas.

CAPÍTULO 5.

RESISTENCIAS Y TRANSFORMACIONES: LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR

La etapa postconflicto hizo evidente el reto que enfrentaría el gobierno de El Salvador para diseñar y articular una política nacional de seguridad que atendiera el problema de la delincuencia común y la violencia social generada como parte del proceso de construcción de la nueva sociedad de posguerra, a la vez que controlara el vacío institucional generado en la etapa transicional. Como se adelantó en el capítulo 3, uno de los principales desafíos para lograr la transición democrática del sistema de seguridad salvadoreño fue la resistencia que impuso el viejo régimen para su desmantelamiento. En este mismo sentido, la permanencia del pensamiento militarista, el condicionamiento impuesto por el financiamiento internacional, la incapacidad institucional para mantener una perspectiva de largo plazo por la presión social generada ante la violencia emergente, entre otros factores, impactaron negativamente el proceso de evolución en el diseño de las políticas de seguridad en El Salvador desde la posguerra hasta la actualidad. En el presente capítulo realizamos una valoración de las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno salvadoreño en respuesta a la delincuencia y la violencia social, tratando de analizar el grado de vinculación de su orientación y contenido al régimen político que las aplicó.

5.1. Revisión histórica de las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno salvadoreño

En el presente apartado realizamos un recorrido histórico para observar las políticas de seguridad aplicadas en El Salvador para dar respuesta a la violencia social y el crimen, en el periodo 1992-2012. El análisis de las políticas buscó indagar sobre el enfoque de su contenido y objetivos, así como el alcance de la acción gubernamental en la implementación de un modelo de prevención del delito

y la violencia. Para efectos del análisis se realizaron tres cortes temporales, tomando como base para su definición los diferentes modelos de políticas de seguridad identificados durante el periodo de estudio.

El primer corte se realizó entre 1992 y 2002, en este periodo se realizaron importantes reformas a la institucionalidad de seguridad pública en el país derivadas de los Acuerdos de Paz que sirvieron como punto de partida para abrir el debate sobre la nueva política nacional de seguridad que se implementaría a partir del pacto de paz. Un segundo momento lo ubicamos entre 2003-2008, por considerar que entre esos años se definió una nueva directriz en la gestión de la seguridad pública denominada por algunos autores como “populismo punitivo”, estrategia que se caracterizó por la criminalización de los sectores juveniles mediante el manejo de las estadísticas delictivas y la difusión de un discurso político de inseguridad, la mediatización de los operativos policiales y la propaganda electoral de políticas de mano dura como mecanismos para obtener altos réditos electorales para el partido en el poder. Finalmente, un último corte entre 2009-2012, periodo que inició con un histórico estallido de violencia entre las pandillas –al llegar a una tasa de 71.2 homicidios por cada cien mil habitantes-, además del cambio del partido político en el poder y la reorientación de la política de seguridad hacia el corte militarista de los noventa.

5.2.1. Entre lo nuevo y lo viejo (1992-2002): el proceso de construcción del nuevo modelo de seguridad pública

En los primeros años de la posguerra (1992-1994) para los principales actores políticos y sociales del país se hizo evidente que el proceso de transformación del sistema de seguridad salvadoreño enfrentaría diversos retos y limitaciones. Ello debido a la complejidad que conllevaría la aplicación de las reformas pactadas en materia de seguridad pública en el nivel operativo, entre ellas: las restricciones económicas, el desacuerdo político y las limitaciones técnicas del gobierno para aplicar el nuevo esquema policial debido al desconocimiento del marco general

para implementar un modelo de seguridad democrática, ciudadana o comunitaria en el país –incluso en la región-.

Dichas restricciones sumadas a la voluntad política, generaron grandes contrastes y poca credibilidad en el proceso de transformación del sistema de seguridad pública salvadoreño. Por un lado y como ya se ha mencionado, se renovaron las instituciones de seguridad y justicia con la creación de la nueva policía, el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). En contraparte, en los noventa se mantuvieron desde el gobierno y los cuerpos de seguridad las prácticas de impunidad y represión del pasado pues llegó a comprobarse que continuaron operando los escuadrones de la muerte y sus vínculos con la PNC, a favor de algunos sectores empresariales del país.

Este *impasse* institucional coincidió con el incremento de la delincuencia común en el país (ver capítulo 3), lo cual facilitó que al finalizar la gestión de Alfredo Cristiani y comenzar la de Armando Calderón Sol, el gobierno se diera continuidad al antiguo modelo de contención de la violencia, especialmente, la designación de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública. Ejemplo de lo anterior, fue la ejecución de las estrategias de control denominadas Plan Grano de Oro (1992) y Plan Vigilante (1993), que tenían el propósito de combatir la delincuencia en las carreteras y zonas rurales cafetaleras mediante la acción coordinada de elementos de la PNC y el ejército.²⁰²

En los años siguientes, se institucionalizaron los patrullajes combinados PNC-ejército y se crearon los denominados Grupos de Tarea Conjunto (GTC), con la justificación de que el despliegue territorial de la nueva policía estaba en proceso. La permanencia del ejército en las funciones de seguridad pública fue hábilmente justificada por el gobierno que se respaldó en las preocupaciones ciudadanas respecto al crimen para impedir el cambio del sistema “el gobierno

²⁰² Amaya, Edgardo, “Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002” en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, pp. 222-223.

fomentó una especie de nostalgia en algunos sectores de la población que habrían de minar la legitimidad de la nueva policía”.²⁰³

Aún cuando para 1995 ya se había concluido el despliegue territorial de la PNC, el presidente Calderón estableció como pilar de la política nacional de seguridad pública el crecimiento policial y la ampliación de su cobertura territorial, sin considerar aspectos relevantes como la tecnificación del personal policial y el desarrollo de mecanismos de control interno, lo cual contribuyó a fomentar un modelo policial con altos niveles de violación de derechos humanos²⁰⁴.

En este marco, la presión de algunos actores políticos y de la sociedad civil obligó al gobierno a crear en 1996, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), por recomendación de la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL), siendo su principal atribución encargarse de la elaboración de las políticas y estrategias de seguridad pública en el país, así como proporcionar asesoría al Ejecutivo en temas de seguridad. El surgimiento del CNSP favoreció que la sociedad civil asumiera un rol más activo en la generación de propuestas para el diseño de las políticas de seguridad en el país; paulatinamente, los actores sociales involucrados en los temas de seguridad obtuvieron un perfil más especializado y ya no sólo de defensa de los derechos humanos, lo cual les permitió realizar aportaciones y recomendaciones que intentaron posicionar como parte de la política nacional de seguridad.²⁰⁵

Desde esa época, la Oficina local del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue otro de los actores relevantes para la construcción de alternativas preventivas de gestión de la seguridad. En la posguerra el PNUD comenzó a trabajar algunos proyectos piloto en materia de prevención de la

²⁰³ Cruz José M, “Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador” en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 256

²⁰⁴ Ibid, pp. 221-222.

²⁰⁵ Pese a ello en 1999, la asamblea legislativa disminuyó las atribuciones del CNSP, enfocando su actuación sólo al diseño de programas de atención a jóvenes en riesgo y a la prevención de la violencia social, perdiendo así el impacto global esperado.

violencia, a la vez que lideró un esfuerzo institucional por comprender el fenómeno delictivo en el país desde una perspectiva integral. A partir de la colaboración con el sector académico y algunas organizaciones de derechos humanos, se comenzó a generación de información estratégica (elaboración de diagnósticos, estudios e investigaciones) en materia de prevención del delito y la violencia social. En ese marco, se generó cierta apertura al diálogo con el gobierno que permitió la interlocución con el gobierno para el diseño de la política nacional de seguridad.

No obstante, estas iniciativas de interlocución para la generación de un modelo de gestión de la seguridad que operara con apego a derechos humanos y tuviera un fuerte componente de preventivo, tuvieron un alcance limitado. La contención y persecución de sectores socialmente vulnerables por parte de la policía y no así la prevención del delito y la comprensión de sus causas para el diseño de una política nacional de seguridad por parte del gobierno, generó la ruptura con un sector de la sociedad civil, en concreto con las organizaciones de derechos humanos que habían iniciado un proceso de negociación y discusión con el gobierno para diseñar el nuevo modelo de seguridad pública que el país requería después de la guerra.

Con la llegada a la presidencia de Francisco Flores (1999) el gobierno anunció la puesta en marcha de su política de seguridad pública nombrada “Alianza por la Seguridad” con la que oficialmente se pretendía abordar el problema de la violencia y la delincuencia desde cuatro ópticas diferentes: seguridad pública, seguridad jurídica, seguridad y defensa nacional y seguridad civil. El objetivo de dicha iniciativa fue “garantizar a la población (...) las condiciones para el libre goce de derechos, el libre aprovechamiento de las oportunidades derivadas del desarrollo nacional y el cumplimiento de sus responsabilidades”²⁰⁶. Las líneas estratégicas de dicha política plantearon la drástica disminución de los índices delincuenciales –erradicación de la violencia

²⁰⁶ Amaya, Edgardo, “Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002” en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 227.

social, violencia delincencial, corrupción, terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas y delitos contra el medio ambiente-, la promoción de la participación ciudadana -en especial para las tareas de rehabilitación- y el fomento de la eficacia policial. Respecto a la disminución del crimen el gobierno ofreció metas puntuales: para un lapso de tres años, la reducción del índice de delincuencia violenta en un 50%, del índice de general de delitos en 60%, y en un periodo de dos años, la erradicación de los secuestros y la reducción de la actividad del crimen organizado en un 50%.²⁰⁷

Este planteamiento de la política nacional de seguridad pública dejó ver la fuerte apuesta de ARENA por dar un tratamiento coercitivo al problema delincencial en el país, mismo que fue disimulado por el gobierno como un esfuerzo de modernización policial y de mejora de la eficacia de su desempeño. Desde la campaña política Flores, prometió dar prioridad al tema de la seguridad dentro de la agenda gubernamental con lo cual generó grandes expectativas, ya que desde el discurso político y en la propia acción del gobierno se aplicó una estrategia de seguridad de “tolerancia cero”.

“la disminución de los niveles de inseguridad y delincuencia en todo el país por medio de reformas, programas y acciones orientadas a prevenir, contrarrestar y controlar el crimen y la violencia, fortaleciendo la capacidad de aplicación de la ley e impulsando una política de cero tolerancia”²⁰⁸

De manera contradictoria a expresiones como la anterior, la administración de Flores manifestó que la política “Alianza por la Seguridad” retomaría como uno de sus pilares fundamentales la construcción de un modelo policial cercano a la comunidad. Para ello, el gobierno salvadoreño en coordinación con el Programa de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal (ICITAP, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de Estados Unidos, puso en marcha la

²⁰⁷ Ibid, p. 226.

²⁰⁸ *Plan de gobierno Nueva Alianza*, 1999.

introducción de las denominadas Patrullas de Intervención Policial (PIP-COM).²⁰⁹ El proyecto tenía como propósito sumar los esfuerzos de colaboración entre la policía y los ciudadanos para la reducción de los índices delictivos, definiendo para ello espacios de acción focalizados a nivel departamental. A nivel operativo, las PIP-COM realizarían patrullajes de naturaleza preventiva-disuasivo, que sería planificada con base en una estrategia de acercamiento y trabajo conjunto con la comunidad. En los hechos, los patrullajes se realizaban a discrecionalidad de los jefes policiales y no existía un trabajo de base en la comunidad para definir comportamientos y territorios conflictivos. Sumado a ello, la carencia de recursos económicos y capacitación técnica limitaron el alcance preventivo de la intervención de las PIP-COM.²¹⁰ Como apunta Jeannette Aguilar “a pesar de los beneficios que un plan de trabajo orientado a la comunidad pueda tener, en El Salvador no se logró una exitosa implementación, y este se redujo a un modelo policial represivo y autoritario”.²¹¹

Bajo esta misma línea, se puso en marcha el programa “Eficacia” (2001) que trató de imitar la estrategia del gobierno estadounidense conocida como “COMPSTAT” (computer-statistics), con el objetivo de realizar el procesamiento estadístico de los hechos delictivos con el apoyo de medios informáticos, para conocer la dimensión del fenómeno violento y contribuir a la planificación de las políticas de seguridad pública. En cierto grado, dicho programa marcó el precedente de un nuevo modelo de planificación de la gestión de la seguridad basado en el planteamiento de objetivos a partir de las estadísticas. Desfavorablemente, los efectos negativos de la iniciativa se expresaron en el incremento de la impunidad debido a que los jefes policiales usualmente manipulaban las cifras de hechos delictivos e incrementaban las capturas

²⁰⁹ Aguilar, Jeannette, “La mano dura y las políticas de seguridad” en Revista Estudios Centroamericanos No. 667, p. 444, 2004.

²¹⁰ Op cit.

²¹¹ Aguilar, Jeannette, “La mano dura y las políticas de seguridad” en Revista Estudios Centroamericanos No. 667, p. 443, 2004.

arbitrarias para obtener así indicadores favorables para evaluar su desempeño²¹². Este modelo policial de atención del delito fue difundido como exitoso en los medios de comunicación, pero poco a poco contribuyó a la saturación y hacinamiento en las cárceles, generando una fuente de conflictividad interna.²¹³

Ante la crítica de diversos sectores sociales hacia la estrategia de “Alianza por la Seguridad” a mediados de 2000 y en medio de un amplio despliegue publicitario, el gobierno de Flores presentó el “Programa Paz Social”, que en teoría centraría sus esfuerzos en labores de prevención y reducción de la violencia y cuya ejecución quedó a cargo del CNSP. En su planteamiento, el programa buscó la integración de varias instituciones gubernamentales y organizaciones sociales vinculadas con la prevención y atención de la violencia. Oficialmente, se anunció que el programa se ejecutaría en dos fases: primero, una estrategia de sensibilización social que tendría un impacto en el corto plazo, y posteriormente, una iniciativa de largo plazo que incluiría acciones de prevención del delito, de la violencia juvenil e intrafamiliar, así como de rehabilitación y reinserción social de menores infractores, empleos para jóvenes en situación de vulnerabilidad social y, como ya se adelantaba, el fortalecimiento de las relaciones entre la PNC y la comunidad.²¹⁴

En los hechos, la ejecución del programa “Paz Social” se redujo a la ejecución de dos foros de discusión para debatir el contenido de la estrategia preventiva enfocada a la reducción de la violencia juvenil. Tras tres años sin presupuesto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo de 27.9 millones de dólares para la ejecución de la segunda fase de dicha iniciativa. No obstante, el financiamiento no fue aprobado por la Asamblea Legislativa y el proyecto no tuvo otra presupuestal para su continuidad. Esta situación sintetiza en buena medida uno de los principales obstáculos que enfrenta la ejecución de las

²¹² Amaya, Edgardo, “Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002” en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 226.

²¹³ Ibid, pp. 228-229.

²¹⁴ Aguilar, Jeannette, “La mano dura y las políticas de seguridad” en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 667, El Salvador, mayo 2004, p.444.

políticas de seguridad en El Salvador, ya que los recursos financieros del gobierno son mayoritariamente utilizados en las estrategias policiales de contención del delito y no así para apoyar la ejecución de planes y programas de prevención del delito. Generalmente, las iniciativas de tipo preventivo se encuentran sujetas al financiamiento internacional (cuadro 14).

**CUADRO 14.
MONTOS INVERTIDOS POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN PROYECTOS ENFOCADOS A LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN EL SALVADOR (2004-2009).**

Cooperante/SIGLAS	Número de proyectos financiados	Monto total invertido	(%) Con respecto al total financiado
Unión Europea (UE)	1	\$11,000,000.00	60.6%
Japón	2	\$3,169,228.18	17.5%
Italia	1	\$2,000,000.00	11.0%
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	13	\$1,484,664.17	8.2%
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	1	\$220,000.00	1.2%
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1	\$177,379.55	1.0%
Organización Panamericana para la Salud (OPS)	3	\$73,800.00	0.4%
Francia	1	\$33,957.50	0.2%
Total	23	\$18,159,029.40	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos publicados por la Dirección General de Cooperación Externa, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Consultado en: http://www.ocavi.com/docs_files/file_469.pdf, el día 20 de noviembre de 2009.

Entre 2004 y 2009, los montos destinados a la prevención de la violencia y la delincuencia en El Salvador por parte de la cooperación internacional sumaron más de 18 millones de dólares, y sobresale que de dicha cantidad el 60.6% se obtuvo a partir de convenios de colaboración entre el gobierno salvadoreño y la Unión Europea (cuadro 14). Como adelantábamos, la presencia de actores

internacionales en la atención de un problema interno, confirma el desinterés o la falta de institucionalidad de la respuesta del gobierno salvadoreño.

Desde que ARENA llegó a la presidencia (1989), el gobierno realizó inversiones mínimas en programas de prevención de la delincuencia y la violencia. Como ejemplo de lo anterior, sobresale el hecho de que el propio CNSP haya recibido poco presupuesto gubernamental para sus proyectos, por lo que éstos terminaron siendo financiados, fundamentalmente, por la cooperación internacional.²¹⁵ En contraparte, los fondos destinados por el gobierno salvadoreño, entre 2000 y 2002, para reprimir la violencia fueron cerca de 432 millones de dólares²¹⁶, mientras que el programa “Paz Social” no recibió ningún financiamiento por parte del Estado durante el mismo periodo.²¹⁷ Quedaba claro que en El Salvador la apuesta estatal apuntó hacia la represión como forma privilegiada para enfrentar la violencia.

5.2.1.1. La perversa vinculación de las reformas de seguridad y procuración de justicia

Las reformas al sistema judicial pactadas en el Acuerdo de Paz operaron de manera paralela a los procesos de transformación del sistema de seguridad pública, en un momento en que los partidos políticos de derecha y algunas agencias internacionales trataron de impulsar en El Salvador un modelo policial de investigación criminal fuertemente vinculado a la procuración de justicia, en respuesta a la incapacidad institucional para controlar el fenómeno de la violencia delincriminal en la etapa de la posguerra. En este marco, desde la Asamblea Legislativa se trató de definir el nuevo rol que debería cumplir la PNC en actividades de investigación criminal, siendo el primer paso para ello la creación de la Unidad de Política Criminal (UPC) al interior de la policía.

²¹⁵ Aguilar, Jeannette, “La mano dura y las políticas de seguridad” en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 667, El Salvador, mayo 2004, p.444-445.

²¹⁶ Op cit

²¹⁷Op cit.

En los hechos, a partir de la vinculación de la política de seguridad y procuración de justicia, se favoreció que la policía continuara adoptando un modelo reactivo y represivo. Dando como justificación la modernización de la PNC, se incorporaron elementos de supervisión al trabajo policial que se tradujeron en la evaluación periódica de resultados. La presión de los jefes policiales por incrementar la eficacia del desempeño de sus efectivos derivó en la ejecución de redadas masivas y detenciones arbitrarias, que contribuyeron a la paulatina saturación del sistema judicial en el país. Aunque este modelo de evaluación policial generó algunos cambios positivos -mayor control y cierto grado de planificación de la operatividad policial-, fueron mayores los efectos negativos generados pues se incentivó a los jefes policiales a hacer uso de prácticas represivas con el ánimo de mejorar las cifras.

**CUADRO 15.
CONSOLIDADO NACIONAL DE DIPUTADOS PARA LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA, DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PARTIDO, 1994-2012.**

Periodo	ARENA	FMLN	PCN	PDC	CD	GANA	OTROS*
1994	39	21	4	18	1	0	1
1997	28	27	11	10	2	0	6
2000	29	31	14	5	3	0	1
2003	27	31	16	4	5	0	1
2006	34	32	10	6	2	0	0
2009	32	35	11	5	0	0	1
2012	33	31	7	0	1	11	1

Nota: 1. Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); 2. Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional (FMLN); 3. Partido Conciliación Nacional (PCN); 4. Partido Democracia Cristiana (PDC); 5. Partido Convergencia Democrática (PCD); 6. Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA).
Fuente: Tribunal Supremo Electoral, 1994-2012.

En las elecciones de diputados de 1997 hacia el final de la administración del presidente Calderón Sol, el Partido Conciliación Nacional (PCN) comenzó a posicionarse como la tercera fuerza política más importante al interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador, desplazando al Partido Democracia Cristiana (PDC). En este marco, ARENA y PCN, gestaron una alianza en la Asamblea Legislativa que les permitió por años (cuadro 15) favorecer los intereses Ejecutivo.

En materia de seguridad pública, el vínculo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo comenzaron a impulsar reformas jurídicas con el propósito de endurecer la justicia penal en el país, por considerar erróneamente que sería un mecanismo efectivo para contener la violencia y un incentivo para mejorar el desempeño policial.

Una muestra de ello, fue la promulgación de la Ley de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado que permaneció vigente en dicho periodo y fuera derogada por crear un tipo penal abierto –en donde cualquier conducta podía ser motivo de detención-, no estipular límites máximos de la privativa de libertad, autorizar el otorgamiento de órdenes de allanamiento a la PNC sin previo registro. Bajo esta misma línea, se aprobó la Ley del Menor Infractor ampliamente criticada por las organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos, pues promovía una visión institucional de criminalización de los sectores juveniles marginales, y colocaba a los menores infractores en igualdad de condiciones que los adultos por responsabilizarlos de la violencia en el país.

Ante las fuertes críticas al gobierno por parte de los defensores de los derechos humanos locales e internacionales, en 1998 entraron en vigencia nuevos Códigos Penal y Procesal Penal, con el objetivo de tipificar y penalizar adecuadamente la participación de adultos y menores de edad en organizaciones del crimen organizado. La nueva legislación enfrentó el rechazo tanto de las agencias de seguridad como por parte de la ciudadanía. Por su parte, tanto policías como funcionarios de seguridad y procuración de justicia, expresaron que tales reformas penales se mostraron más preocupadas por los derechos de los criminales, que por los derechos y la seguridad de la población. Incluso el discurso político apoyaba la noción de que, bajo ciertas circunstancias, la policía podría quebrantar la ley para combatir la delincuencia.

Por otro lado, los ciudadanos comenzaron a ubicar la nueva legislación como factor causante de los auges delincuenciales por considerar que era demasiado permisiva y, a partir de ello, se observó una importante tendencia de acercamiento social hacia posturas autoritarias para resolver el problema de la

delincuencia.²¹⁸ Un estudio realizado por el IUDOP (1998) identificó que el 80.4% de los salvadoreños encuestados estaba muy de acuerdo en que el gobierno estableciera leyes más rígidas para controlar la violencia en el país; el mismo estudio señaló que el 36.8% de los entrevistados comentó que estaría de acuerdo con el accionar de grupos armados fuera de la ley, como medida para eliminar a los delincuentes.

Durante la gestión de Flores, el nexo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo continuó respaldando la visión institucional de integrar administrativa y operativamente las áreas de seguridad pública y procuración de justicia. En este marco, en 2001, se fusionó el Ministerio de Seguridad y Justicia, con lo cual se esperaba elevar la eficacia en materia de justicia penal, principalmente a partir de la ampliación de las facultades de la PNC en materia de investigación criminal.²¹⁹ Las alianzas partidarias entre ARENA y PCN al interior de la Asamblea Legislativa validaron la aplicación de políticas de seguridad represivas sustentándolas en un proceso de cambio institucional para facilitar su operación. Aunque el FMLN como partido de oposición fue ganando escaños dentro de la asamblea, nunca ha pudo obtener la mayoría simple -43 diputados- que le permitiría intervenir en las decisiones del Ejecutivo sin necesidad de alianzas partidarias (cuadro 15).

La aprobación de leyes represivas para combatir la delincuencia que sólo tenían una vigencia temporal debido a la inconstitucionalidad de su contenido, en respuesta a la percepción de inseguridad ciudadana y como un medio para ganar adeptos en los procesos electorales, se convirtió en una práctica común para los gobernantes de ARENA y sentaron un precedente para la posterior promulgación de las famosas “leyes antimaras” (ver apartado 5.2.2). Esta tendencia contribuyó a la implementación de un modelo de gestión de la seguridad pública basado en una

²¹⁸ Amaya, Edgardo, “*Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002*” En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, pp. 223-224.

²¹⁹ En ese mismo año, como se adelantó en el capítulo 3, se realizaron importantes reformas a la Ley Orgánica de la PNC, oficialmente con el propósito de especializar su operación, aunque en la práctica se contribuyó a la fragmentación de la policía y a la generación de múltiples obstáculos administrativos para su desempeño.

combinación de políticas de seguridad de carácter punitivo y operación policial reactiva, que se sustentaron legal y socialmente con reformas legislativas “emergentes” de endurecimiento penal y ampliación de facultades coercitivas de la policía. Como señala Edgardo Amaya:

“El problema de la delincuencia y la violencia (...) fue reducido por el Ejecutivo y el Legislativo a un problema legal, cuya solución se encontraba en la mayor aplicación de violencia institucional (...) en un esquema en donde la violencia es tanto un problema como una solución a aplicar”²²⁰

La aprobación este tipo de normativas expresada también en decretos ejecutivos²²¹ de carácter “emergente”, respaldó también que los presidentes en turno abusaran de la medida “excepcional” que les permitía disponer de las fuerzas armadas para realizar actividades de mantenimiento del orden público – artículos 168 y 212 de la Constitución-, contribuyendo a difuminar la separación de atribuciones entre la defensa y la seguridad pública.

En este sentido, la vinculación entre el legislativo y el ejecutivo como mecanismo para hacer prevalecer los intereses de la derecha no se limitó a las reformas policial y penal, sino que también se intentó revertir el limitado alcance de los Acuerdos de Paz para la construcción de una doctrina de seguridad democrática. A diez años de la firma de la paz (2002), la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley de Defensa Nacional” misma que fuera ampliamente criticada por los organismos locales e internacionales de derechos humanos, por nuevamente confundir o permitir interpretaciones ambiguas que eventualmente justificarían la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad interna a petición del ejecutivo. Asimismo, por volver a colocar a la seguridad y defensa nacional como los ejes transversales de la actividad gubernamental, atribuyéndole a la función

²²⁰ Amaya, Edgardo, “Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002” en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 225.

²²¹ Acuerdo Ejecutivo No. 226, 22 de julio de 2003; Acuerdo Ejecutivo No. 14, 21 de enero de 2004; Acuerdo Ejecutivo No. 110, 23 de noviembre de 2005.

castrense el calificativo de “objeto fundamental del Estado”.²²² En este contexto, se gestaron las condiciones necesarias para impulsar el modelo represivo de tratamiento a la violencia y delincuencia, oficializado como política de seguridad nacional entre 2003-2004, tal como explicaremos en el apartado siguiente.

5.2.2. El estallido violento de 2004 y la institucionalización del populismo punitivo como la política nacional de seguridad pública

El criminólogo Anthony Bottoms acuñó el término de “populismo punitivo” a mediados de la década de los noventa, definiéndolo como la adopción de políticas represivas por parte del gobierno bajo la premisa de que éstas pueden reducir la criminalidad y reforzar el consenso moral de la ciudadanía contra las actividades delictivas. Dicha estrategia necesariamente es aplicada desde el aparato estatal y, generalmente, se encuentra condicionada a los intereses político-electorales del partido político en el poder. Frecuentemente, el “populismo punitivo” se traduce en grandes campañas publicitarias, operativos “vistosos” bajo el esquema de combinación de fuerzas policiales y militares, manejo de cifras delictivas y, estigmatización de sectores vulnerables de la población con el objetivo de que la sociedad sienta que existe un peligro “real” en la seguridad de su familia y que este tipo de iniciativas impulsadas por el gobierno son el único camino para su tranquilidad.²²³

Aunque desde 1999 –inicio de la gestión de Flores- se observó poco interés del gobierno por construir un modelo de seguridad ciudadana acorde a la doctrina de seguridad democrática difundida en la región, el periodo de mayor visibilidad de las políticas de tipo represivo y punitivo ocurrió entre 2002 y 2008. Dicho periodo se reconoce como un momento coyuntural caracterizado por el estallido de la

²²² Amaya, Edgardo, “Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002” en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 230.

²²³ Bottoms, Anthony, “The philosophy and politics of punishment and sentencing” en C. Clarkson y R. Morgan, *The politics of sentencing reform*, Oxford, Clarendon, 1995.

violencia generada por y entre las pandillas –alcanzando en 2004 una tasa de 61.7 homicidios por cada cien mil habitantes-, que colocó a estos grupos también conocidos como maras como el principal y único sujeto de atención de las políticas de seguridad aplicadas por el gobierno salvadoreño. Durante los mandatos de Francisco Flores y Antonio Saca, se institucionalizaron las prácticas de contención delictiva aplicadas por los gobiernos arenistas a lo largo de los 15 años (1989-2004) como política de seguridad pública, siendo dicha estrategia denominada por los expertos como “populismo punitivo”.

“los gobiernos de ARENA se limitaron a pedir leyes, a lanzar pequeños proyectos pilotos con gran publicidad, pero sin coordinación interinstitucional, y a crear unidades o direcciones dentro del aparato gubernamental, sin ninguna base funcional, ni apoyo de mediano plazo (...) En lugar de fortalecer la institucionalidad estatal, el gobierno la ha debilitado²²⁴ (...) El gobierno y su partido favorecieron el populismo punitivo frente a ofertas electorales que privilegiaban la prevención social.”²²⁵

Un problema con los sentimientos de inseguridad de la población es que tienden a estimular y validar respuestas represivas – e incluso extralegales- para confrontar el crimen, entre ellas: operativos policiales de “limpieza social”, imposición del toque de queda, patrullajes ejército-policía y aprobación de grupos ilegales que enfrentan la delincuencia como medida de “autoprotección”, incluso algunas personas comienzan a pensar que la policía debería actuar sin respetar los derechos humanos ni el debido proceso. En El Salvador estas actitudes no son nuevas, son el legado de una cultura política desarrollada bajo el régimen autoritario. La transición democrática no logró transformarlas del todo y las condiciones de inseguridad las estimularon justo en un momento cuando la

²²⁴ Blanco Reyes, Sidney, “Apuntes sobre la Ley Antimaras” en *Revista Estudios Centroamericanos*, El Salvador, núm. 663-664, enero-febrero 2004, p. 665.

²²⁵ Aguilar, Jeannette, “La mano dura y las políticas de seguridad” en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 667, El Salvador, mayo 2004, p. 448.

sociedad estaba intentando construir una nueva forma de relación entre la ciudadanía y el Estado.²²⁶ Al respecto, María Silvia Guillén señala:

“El tema de la violencia y criminalidad, han sido un tema electoral (...) en tiempos electorales quien más “mano dura” ofrece, es quien sabe que le va ir mejor en las próximas elecciones. Aquí por ejemplo en elecciones, el hablar de violencia y rehabilitación es así como echarse la soga al cuello”²²⁷

El modelo de gestión de la seguridad basado en el populismo punitivo, se expresó a nivel de políticas en el Plan Mano Dura (2003) y el Plan Súper Mano Dura (2004). Ambas estrategias de control delincencial, fueron caracterizadas por la ejecución de redadas que tenían como objetivo detener al mayor número de jóvenes posible, argumentado como causas de la retención la confluencia de tres o más sospechosos en la vía pública y el uso de tatuajes. La operación de dichos planes fue posible gracias a la promulgación de un “decreto de emergencia”²²⁸, promulgado a solicitud del presidente Flores.

La aplicación de las políticas antimaras se acompañó de una campaña mediática de estigmatización juvenil indiscriminada que formaba parte de la estrategia de “populismo punitivo” operada por ARENA. Se señalaba que los jóvenes despreciaban el trabajo honrado y se inclinaban a la vagancia y, por tanto, estaban predispuestos a convertirse en delincuentes “peligrosos”. Asimismo, con el apoyo de los medios de comunicación locales se difundió una noción errónea y limitada de las funciones del Estado democrático, muy acorde a los intereses del partido de derecha. El gobierno buscó legitimar el reclamo de un “exceso” de

²²⁶ Cruz, José M., “Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador” En: Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, D. F.: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 260.

²²⁷ Guillén, María Silvia, entrevista realizada el 16 de junio de 2012, San Salvador, El Salvador, realizada por Mónica Cerón Díaz.

²²⁸ Durante del Gobierno de Francisco Flores, la Asamblea Legislativa de El Salvador promulgó un “Decreto de emergencia” que penalizaba la participación en pandillas juveniles y autorizaba a la policía a realizar detenciones y presentar cargos basándose en pruebas tales como la portación de tatuajes o la congregación de tres o más sospechosos en la vía pública.

garantías otorgadas a los infractores –en especial los pandilleros-, por lo cual asumía la función de “reducirlas” a favor de los derechos de las propias víctimas.

Implícito a estos argumentos de los gobiernos arenistas se encontraba un intento por polarizar la opinión de la sociedad civil salvadoreña. Como muestra de lo anterior retomamos el spot publicitario lanzado por el gobierno a fin de legitimar el inicio de la operación de “Mano Dura”, iniciada en 2003, en contra de las pandillas juveniles que apuntaba:

“Éstas son nuestras manos, manos salvadoreñas, manos que trabajan, manos que piensan, que actúan. Ya no permitiremos que otras manos nos impidan estar tranquilos y siembren el miedo en nuestra casa, mano dura contra las maras, porque nuestra seguridad es primero, juntos hemos decidido tener un futuro lleno de paz.”²²⁹

En este contexto, el presidente Flores respaldó ante el legislativo la necesidad de promulgar la Ley Antimaras argumentando que la presencia de las pandillas delictivas o maras se había extendido por gran parte del territorio salvadoreño, a la vez que afirmaba que existían más mareros armados que policías y efectivos militares juntos.²³⁰ Otro de los supuestos que justificaron la aplicación de las leyes antimaras tiene que ver con el número de asesinatos que les atribuyó el gobierno, el presidente Flores declaró que de acuerdo con las estadísticas de la PNC las pandillas habrían matado en 2002 a un promedio de cien personas por mes, señalando que de no ejecutar una estrategia de control represiva la violencia mortal de las maras podría superar el número de fallecidos de los terremotos de 2001.²³¹

Tras varios meses de negociación, el 9 de octubre de 2003, finalmente fue aprobada la Ley Antimaras. Las conductas punibles contempladas en dicha ley

²²⁹ *Mano dura contra las maras*, Spot publicitario, Gobierno de El Salvador, Agencia A&D y Cantabria Producciones, 2003.

²³⁰ ECA, “*Documentación. Operación “Mano Dura”, mensajes presidenciales y anteproyecto de ley antimaras propuesto por el presidente de la República de El Salvador, Francisco Flores*”, en *Revista Estudios Centroamericanos*, núm. 657-658, El Salvador, julio-agosto 2003, p. 833-834.

²³¹ Op cit.

fueron veinticuatro²³²: veinte de ellas son consideradas infracciones de menor gravedad o faltas administrativas, y cuatro más catalogadas como delitos graves, que según los legisladores que abanderaron la normativa atentaban en contra de la tranquilidad y seguridad de las personas.²³³

Entre los aspectos controversiales más destacados por los detractores de la ley antimaras (cuadro 16) se encontraban: la repetición de penas que ya se encontraban contempladas en el Código Penal del país, la confusión derivada de la contradicción entre la ley antimaras y los demás instrumentos legales vigentes en la nación, así como de los tratados ratificados a nivel internacional, la inconstitucionalidad de tal ley al tipificar como delito la sola pertenencia a las pandillas juveniles, que iba en contra de la presunción de inocencia, la consecuente sobresaturación del sistema judicial²³⁴ que se hizo acompañar por una sobrepoblación de los centros de reclusión y, finalmente, el carácter punitivo de la ley antimaras que no consideraba dentro de su formulación estrategias de prevención y rehabilitación de los pandilleros.

Estos cuestionamientos sumados al alto costo económico que implicaba mantener la estrategia a nivel operativo, contribuyeron a que la ley antimaras estuviera vigente por tan sólo por seis meses al ser declarada como inconstitucional, el 1 de abril de 2004. La normativa fue sustituida inmediatamente por la denominada “Ley para el combate de las actividades delincuenciales de

²³² Infracciones de menor gravedad: 1) intimidación grupal, 2) agrupación con escándalo, 3) irrespeto en grupo, 4) exhibiciones deshonestas en grupo, 5) tocamiento en grupo, 6) desfiguración de paredes, 7) portación de arma blanca, 8) portación de objetos contundentes, 9) identificación con maras o pandillas delincuenciales, 10) permanencia en lugares abandonados, 11) de los menores en lugares para adultos, 12) consumo público o tenencia de drogas, 13) permanencia ilícita en cementerios, 14) permanencia de escolares en centros de juego, 15) venta de elementos aptos para la violencia, 16) portación de elementos para la violencia, 17) elementos lesivos en espectáculos, 18) perturbación de espectáculo, 19) obstrucción de salida y 20) de los indocumentados. Delitos graves: 1) de la pertenencia a una mara o pandilla, 2) riña tumultuosa, 3) solicitar dinero en forma intimidatoria y 4) exigir dinero como impuesto.

²³³ Blanco Reyes, Sidney, “Apuntes sobre la Ley Antimaras” en *Revista Estudios Centroamericanos*, El Salvador, núm. 663-664, enero-febrero 2004, p. 125.

²³⁴ De acuerdo con el abogado Sidney, Blanco Reyes, las capturas masivas trastornaron el funcionamiento de la Fiscalía General de la República y del Órgano Judicial, pues obligaron a tramitar centenares de procesos innecesarios e inútiles, en los cuales se debe probar la pertenencia o la intención de pertenecer a un grupo ilícito, cosa muy difícil.

grupos o asociaciones ilícitas especiales”, que en esencia mantenía el objeto y fines de la ley antimaras, por lo cual fue derogada a los 90 días de su emisión. A partir del fracaso de las leyes antimaras, al menos por un tiempo, se observó el alejamiento de este tipo de estrategias.

CUADRO 16. ANÁLISIS DE LA LEY ANTIMARAS Y LA LEY PARA EL COMBATE DE ACTIVIDADES DELINCUENCIALES DE GRUPOS O ASOCIACIONES ILÍCITAS ESPECIALES DE EL SALVADOR.

ASPECTOS CONTROVERSIALES
1. Con la Ley Antimaras se dio una repetición de penas ya contempladas en el Código Penal. Una serie de estudios jurídicos han podido comprobar que estas leyes especiales repitieron la mayoría de las faltas y delitos que ya existían en el cuerpo de leyes del país. Si lo anterior es correcto, entonces estas leyes en realidad nunca fueron necesarias.
2. Las leyes fueron confusas dentro del total del cuerpo legislativo y constitucional. La Ley Antimaras propuso medidas que contradecían disposiciones judiciales a las que El Salvador está obligado, por estar suscrito a tratados internacionales. Además contradecían los procedimientos establecidos en la Ley del Menor Infractor que detallaba el proceso para los menores de edad en conflicto con la Ley.
3. La ley es inconstitucional. La Ley Antimaras afirmó que pertenecer a una pandilla es un delito, sin embargo, esta afirmación violaría el artículo 12 de la Constitución que afirma que “a toda persona que se le impute un delito, se presumirá inocente hasta que se le demuestre culpabilidad”. Del mismo modo el artículo 15 de la Constitución afirma que “Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate”, en ese sentido únicamente podrían ser procesados los pandilleros que ingresaron a las pandillas después de su aprobación e implementación.
4. Sobresaturación del sistema judicial. En la práctica, a más de la mitad de todos los casos de pandilleros detenidos en ese período se les dio sobreseimiento definitivo. Esto obliga a pensar si el trabajo de procesar a más de 19 mil jóvenes tiene un verdadero efecto regulador del delito. Especialmente El Salvador, que tiene en general índices delincuenciales altos, no puede desequilibrar su trabajo de administración de la justicia para un solo grupo en detrimento del resto de los delitos que se comenten en el país. Por otro lado, tampoco se cuenta con una infraestructura apropiada para encarcelar a todos los pandilleros del país, de hecho El Salvador antes de la Ley Antimaras ya contaba con los índices de hacinamiento carcelario más altos de la región Centroamericana.
5. Ley punitiva, no va acompañada de una ley integral. En ese sentido se privilegian las acciones punitivas frente cualquier otra estrategia de prevención y rehabilitación.

Fuente: Cfr. Cruz, Miguel Ángel y Marlon Carranza, *“Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador”* en Javier Moro (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, Guatemala, INDES/INAP/BID, 2006, p. 149 y 150.

En 2004, llegó a la presidencia del país el arenista Antonio Saca, con la promesa de definir una política de seguridad integral, que aunque daría continuidad a la estrategia represiva, contemplaría también acciones de prevención y rehabilitación. El gobierno buscó reactivar el vínculo con la sociedad civil y algunos miembros de la academia para convocarlos a participar en la

definición de la política de seguridad nacional. En este marco, se celebraron foros y mesas de trabajo durante dos meses, siendo presentados los resultados de la discusión y análisis en el documento titulado “Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia”. La aportación más destacada fue la recomendación de instrumentar dos nuevos programas: “Mano Amiga” y “Mano Extendida”, cuya operación quedaría a cargo de la Secretaría de Juventud y no así de las instancias de seguridad y procuración de justicia.

Esta recomendación fue oficializada en el “Plan País Seguro” (2004-2009). La nueva política del gobierno retomó una perspectiva de “seguridad ciudadana” que, al menos oficialmente, definió a la violencia y delincuencia como una problemática que debía ser atendida desde sus motivaciones estructurales. Por tanto, consideró acciones en materia de salud, laboral, desarrollo económico y calidad de vida, entre otros.²³⁵ Paralelamente, el CNSP operó el programa denominado “Pro jóvenes”, con apoyo del financiamiento internacional.²³⁶ Aunque exitosa,²³⁷ dicha estrategia sólo tuvo resultados focalizados con población vulnerable en los municipios de Tonacatepeque, Santa Tecla y Cuscatancingo, por lo que no sustituía la necesidad de generar desde el gobierno una política nacional de prevención del delito.

En este periodo se incrementó la cooperación internacional destinada a la prevención de la violencia y delincuencia en el país. Entre 2004 y 2009, sumaron más de 18 millones de dólares y destacó que el 60.6% procedieran de la Unión Europea, siendo las agencias de cooperación mayor presencia en el país el

²³⁵ *Plan País Seguro*, 2004.

²³⁶ Consultado en: http://www.projovenes.gob.sv/centro_prensa/archivo_comunicados.htm, 14 de mayo de 2009.

²³⁷ Entre los principales logros de la iniciativa se encontraron: la instalación de una oficina local para la gestión de empleos enfocados a los jóvenes, en el municipio de Tonacatepeque, la edificación de un parque y complejos deportivos en Santa Tecla y Cuscatancingo, la organización del foro de discusión “Espacios públicos, convivencia y seguridad en la ciudad” celebrado el 6 de marzo de 2009 en coordinación entre el CNSP y la UCA, así como la instalación de casas juveniles, que intentan ser un punto de confluencia para la integración de los jóvenes, en donde se imparten talleres de arte gratuitos.

PNUD, BID, UNESCO y OPS.²³⁸ La presencia de actores internacionales en la atención de un problema interno, confirmaba la incapacidad institucional para dar respuesta a este fenómeno.

Aunque a nivel programático el “Plan País Seguro” consideraba la atención integral de la violencia, en la práctica se mantuvo el tratamiento represivo. Como parte de dicha estrategia continuaron operando los GTC, con el propósito de instrumentar patrullajes combinados policía-ejército para controlar el accionar de las maras. En los hechos, “País Seguro” sólo sirvió como pretexto para la constante exposición del presidente Antonio Saca y para contribuir a la criminalización y detención masiva de jóvenes, que de acuerdo con las autoridades pertenecían a las maras. Tras la implementación de las estrategias de mano dura, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se incrementó de 49.4 a 64.7, lo cual representó un incremento porcentual de 31% entre 2004 y 2006 (ver capítulo 4). Tan sólo al inicio de la estrategia antimara (2003) la PNC detuvo a alrededor de 3,055 presuntos pandilleros de los cuáles el 40% tuvo que ser liberado por que los tribunales no tuvieron cargos de delitos concretos para acusarlos.²³⁹

Sin resultados positivos con la implementación de dicha política de seguridad, continuó el auge de la violencia y las pandillas, colocadas como el principal foco de preocupación, aprovecharon la coyuntura para transformar su organización y ampliar su participación en actividades delincuenciales, lo cual les generó mayores ingresos (ver capítulo 4). Sumado a ello, a nivel diplomático surgieron declaraciones del gobierno de Estados Unidos que señalaron la desaprobación de las políticas antimaras aplicadas en El Salvador, a la vez que anunciaban que retirarían el financiamiento destinado al país si continuaba la ola

²³⁸ Datos publicados por la Dirección General de Cooperación Externa, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Consultado en: http://www.ocavi.com/docs_files/file_469.pdf, el día 20 de noviembre de 2009.

²³⁹ Blanco Reyes, Sidney, “Apuntes sobre la Ley Antimaras” en *Revista Estudios Centroamericanos*, El Salvador, núm. 663-664, enero-febrero 2004, p. 125.

represiva. En este contexto, en 2006, fue visible que el sistema de seguridad salvadoreño enfrenta una crisis importante.

En respuesta a dicha situación, el presidente Saca convocó a una asamblea nacional con el propósito de definir un nuevo enfoque a la respuesta gubernamental en materia de seguridad pública. A partir de ello, resurgió la búsqueda de consenso entre los actores políticos del país con el propósito de concertar la fusión de la política de seguridad y justicia penal, aunque se lograron algunos acuerdos y formalidades en la práctica se incorporaron mayores elementos de “securitización” en la justicia penal. Una vez más se separó el Ministerio de Seguridad y Justicia del Ministerio de Gobernación.²⁴⁰

Paralelamente, se promovió la creación de la Comisión Nacional de la Seguridad Ciudadana y Paz Social (CNSCPS), integrada por representantes de todos los partidos políticos, universidades y representantes de la iglesia. El propósito de la comisión fue emitir recomendaciones para la formulación de una política de seguridad ciudadana integral. La comisión concluyó sus labores en junio de 2007 y como resultado de su trabajo presentó el documento titulado “Seguridad y paz, un reto de país: recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador” mismo que contenía 75 recomendaciones para impulsar un nuevo modelo de gestión de seguridad, que incluyera un nuevo marco conceptual, mayor financiamiento interno, la modernización de la PNC y del sistema judicial y mayor proximidad de las instituciones de seguridad con la ciudadanía.²⁴¹ Pese a que fuera el propio gobierno de Saca quien buscó concertar iniciativa, dichas propuestas no fueron consideradas para el rediseño de la política de seguridad. Sería hasta 2009, con el cambio del partido político en el poder y la llegada de Mauricio Funes del FMLN, cuando volverían a considerarse dichas recomendaciones como analizaremos veremos a continuación.

²⁴⁰ Como se adelantó en el capítulo 3, el liderazgo de la política de seguridad fue debilitado por las constantes modificaciones a la estructura y jerarquía del Ministerio de Seguridad y Justicia, desde su creación en 1995.

²⁴¹ CNSCPS, *Seguridad y paz, un reto de país: recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*, San Salvador, PNUD/UCA/CNSCPS, 2007.

5.2.3. La política de seguridad del presidente Mauricio Funes (2009-2013): ¿regreso al militarismo?

Al inicio del gobierno de Mauricio Funes (2009) se reconoció la necesidad de definir una política de seguridad nacional que recuperara una perspectiva de integralidad y con un fuerte componente de prevención social del delito, no obstante, también se decidió no descuidar la operatividad policial en materia de control de grupos de riesgo como las pandillas. En este marco, se anunció la puesta en marcha de la estrategia denominada “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia”. La ejecución de dicha iniciativa quedó a cargo del Ministerio de Seguridad y Justicia y tendría como objetivo central “convertir a El Salvador en un país permanente seguro, en el que se respete el Estado constitucional de derecho y en el que la vida institucional y familiar se desarrolle despojada del miedo; donde exista un clima que favorezca la inversión para el desarrollo de las oportunidades individuales y sociales”.²⁴² Una de las líneas estratégicas fundamentales contempladas dentro de la referida política fue la realización de una reforma institucional que permitiera contar con un Ministerio de Justicia y Seguridad autónomo y con liderazgo político, para evitar el desgobierno de la PNC y prevenir que sus funciones se limitaran al posicionamiento de los temas de seguridad en la agenda política, ganar votos o “apagar incendios” en los medios de comunicación.

Llamó la atención que las líneas estratégicas de dicha política no contemplaran acciones concretas dirigidas al tratamiento de la problemática de las pandillas, pues en todo momento el documento hizo referencia al combate de la violencia y el delito en términos generales. Posteriormente, fue difundido que detrás del diseño de la política de seguridad de Funes existió un amplio debate entre el equipo de trabajo del presidente sobre cómo incorporar en ella el tema de las maras. Por un lado, existieron opiniones a favor de continuar con las medidas

²⁴² *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*, 2010.

de control represivas así como implementar medidas especiales para prevención secundaria –es decir acciones focalizadas a grupos vulnerables-. En contraparte, otro sector del gabinete de Funes proponía reconocer a las pandillas como un problema real, pero que no era pertinente establecer medidas especiales para su tratamiento que pudieran otorgarles mayor representatividad simbólica, tal como se había hecho en los 15 años previos.

Al final el tema de las pandillas fue retomado en el plan de gobierno, pero no tuvo un apartado que lo reconociera explícitamente. Aunque formalmente el gobierno de Funes no reconocía a las maras como la problemática central de atención, la integralidad de su política de seguridad pública se contraponía a las declaraciones que realizaba en actos públicos, como por ejemplo su toma de posesión:

“No podemos dejar que segmentos de la sociedad, en especial las personas más pobres, sean rehenes de las pandillas y bandas menores, no por eso menos sádicas y peligrosas. Las maras, las pandillas no pueden continuar actuando y creciendo impunemente, transformando barrios y comunidades en territorios libres para sus delitos. Vamos a luchar día tras día, para imponer la ley y el orden, en este submundo de anti-ley e inhumano”.²⁴³

A pesar de que el gobierno de Funes se propuso diseñar una política nacional de seguridad que integrara elementos tanto de prevención como de control, el estallido delincencial de 2009 -al llegar la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes a 71.2- motivó la presión de grupos empresariales, los partidos de derecha y un sector de los medios de comunicación que pugnaban por una respuesta represiva con resultados de corto plazo. En diciembre de ese mismo año, el gobierno decidió enviar al ejército a las calles para realizar tareas de seguridad pública.

“Con la llegada del presidente Funes, que se suponía era el “presidente de la democracia” que realmente iba a construir cambios, el que definió su política de seguridad como una política integral donde iba a haber

²⁴³ *Discurso de toma de posesión Funes, 2009.*

prevención y represión, pero también iba a haber rehabilitación, nosotros realmente creímos que iba a haber eso (...) El gobierno, digamos que sus primeros meses, pasó haciendo intentos de construir mecanismos de prevención y rehabilitación, pero como seguía la delincuencia muy fuerte, entonces había mucha presión de la empresa privada, de los partidos de la derecha, diciendo “lo que hay que hacer es reprimir a estos criminales”, la prensa también mantuvo una presión muy grande contra los funcionarios”.²⁴⁴

Para tratar de contrarrestar públicamente el efecto negativo de estas acciones, en 2009 el gobierno anunció el relanzamiento del modelo de policía comunitaria, expresado en las Patrullas de Intervención Policial Comunitarias (PIP-COM), mismas que serían desplegadas en los municipios con mayores índices delictivos del país con el propósito de fortalecer la confianza de la población en la PNC.²⁴⁵

A un año de la toma del poder de Funes, era evidente que la situación de inseguridad y violencia en el país no había podido controlarse con las políticas de seguridad impulsadas por el mandatario. En este marco, se dio un tímido reconocimiento institucional respecto a la necesidad de nuevamente focalizar la política de seguridad a la función selectiva de persecución de las pandillas. En este marco, en septiembre de 2010, fue dada a conocer la “Ley de Proscripción de Pandillas” misma que definió explícitamente que la Mara Salvatrucha y el Barrio 18 –entre otras pandillas- son organizaciones criminales, y que por tanto, la mera pertenencia a cualquiera de estos grupos constituiría un delito con penas de entre 4 y 10 años de cárcel, sin necesidad de que hubieran indicios de la comisión de algún delito. Ante las críticas respecto al parecido de esta ley con las tristemente célebres leyes antimaras de Flores y Saca, el gobierno de Funes señaló que la normativa no criminalizaba a los sectores juveniles, pues por ejemplo no se penalizaba el uso de tatuajes o la forma de vestirse y, que por contrario, definía

²⁴⁴ ²⁴⁴ Guillén, María Silvia, entrevista realizada el 16 de junio de 2012, San Salvador, El Salvador, realizada por Mónica Cerón Díaz.

²⁴⁵ Trujillo, Daniel, “Inicia despliegue de la policía comunitaria” en Diario Latino, 22 de agosto de 2009. Consultado en: <http://www.diariocolatino.com/es/20090822/nacionales/70529/>, 12.01.2014.

elementos claros para que el sistema judicial pudiera castigar a grupos estructuradas y contar con pruebas suficientes para castigar la pertenencia a las maras. El elemento clave de la ley, fue que definía la atribución del gobierno de incautar los bienes materiales que las pandillas hubieran obtenido a partir de sus actividades ilícitas.

En respuesta a estas acciones del gobierno, la presión de las pandillas en el exterior no se hizo esperar de forma que se incrementaron los homicidios y la violencia en las calles.²⁴⁶ Por su parte, el gobierno incrementó la militarización de las cárceles nacionales no sólo en el área perimetral si no hacia el interior de las prisiones en donde los propios pandilleros y sus familiares fueron objeto de violaciones a los derechos humanos (cateos inapropiados, golpizas, intimidación hacia las mujeres que acudían a visita, etc.), por parte de los custodios y guardias de los penales.

En este contexto, en 2011, los familiares de las pandillas comenzaron a entablar un diálogo más activo con la iglesia católica y, en cierto grado, con el gobierno y algunas organizaciones de la sociedad civil. El gobierno de Funes dio seguimiento a las denominadas “mesas de la esperanza”²⁴⁷ una iniciativa con participación de la PDDH, autoridades del sistema penitenciario y organizaciones no gubernamentales, que tuvo como propósito mejorar las condiciones de vida en la cárcel. Estas acciones contribuyeron a distender el espacio carcelario en temas puntuales: visita conyugal, introducción de televisores, promoción de actividades deportivas, entre otras.

Paradójicamente el acercamiento del gobierno con los familiares de los pandilleros encarcelados coincidió con la ruptura entre las organizaciones de la

²⁴⁶ Los líderes de las pandillas anunciaron en los medios de comunicación dos paros nacionales que implicarían la inactividad del sector comercial y transportista. Las pandillas sólo lograron concretar uno de los dos paros anunciados, debido al amplio despliegue policial del gobierno. En este marco, sucedió la masacre del 20 de junio de 2010, cuando por la quema de un autobús murieron 14 personas entre ellas familiares de pandilleros.

²⁴⁷ La estrategia gubernamental conocida como “mesas de la esperanza” tuvo una primera fase de implementación en 2008, durante los últimos años de gobierno de Antonio Saca. No obstante, el gobierno de ARENA no apostó al diálogo con las pandillas si no por una mayor operatividad y control policial.

sociedad civil involucradas con el tema de derechos humanos y el propio Ministerio de Justicia y Seguridad, que a partir de la entrada de llegada de Funes a la presidencia habían sido convocadas para trabajar conjuntamente en la generación de una propuesta de política nacional de seguridad integral. A partir del nombramiento de dos ex militares en altos cargos de las instituciones de seguridad - el general David Munguía Payes en el Ministro de Justicia y Seguridad Pública y Francisco Ramón Salinas, como Director de la PNC-, ²⁴⁸ para los actores sociales fue claro que el gobierno dejaría de lado el interés por construir una política nacional de prevención al delito. Sumado a ello, en mayo de 2011, fue anunciada la desaparición del CNSP, con la justificación de que dicha entidad se transformaría en el Consejo Nacional de Juventud (CNJ). La decisión más bien daba cuenta del poco interés gubernamental por fomentar el diseño de una política de prevención social del delito. Hay que recordar que históricamente el CNSP fue definido como la institución encargada de impulsar el modelo de seguridad ciudadana pactado en los Acuerdos de Paz.

5.2.4. La tregua entre pandillas: ¿el nuevo modelo de políticas públicas contra la violencia?

Sin mencionarlo públicamente el gobierno en coordinación con algunos sectores de la iglesia, dio seguimiento al diálogo con las pandillas establecido en el marco de las “mesas de la esperanza” y en ese marco, en marzo de 2012, se anunció un pacto entre las dos principales pandillas del país –MS-13 y MS-18- que tendría como propósito disminuir el crimen en el país a cambio de la garantía de cumplimiento de la Ley Penitenciaria –en particular, el traslado de reos hacia

²⁴⁸ Favorablemente, en mayo de 2013, como resultado de la presión social y de los recursos jurídicos interpuestos por organizaciones sociales ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Munguía y Salinas fueron destituidos de sus cargos.

cárceles de seguridad media, menos alejadas del centro del país-.²⁴⁹ Ante esta situación el presidente Funes se abstuvo de dar declaraciones a los medios de comunicación respecto a la participación del gobierno en la denominada tregua entre pandilla, aunque poco a poco fueron dados a conocer mayores detalles de la negociación. Fue de conocimiento público que Raúl Mijango –ex guerrillero del FMLN- y Fabio Colindres –capellán del ejército- lideraron el diálogo entre los líderes de las pandillas y sostuvieron varias visitas al centro penal de Zacatecoluca. La postura oficial se limitó a reconocer el pacto como un suceso inesperado e inédito en el cual, si a caso, habían participado como mediadores.

“Ha pasado algo inédito (...) si bien no es que el gobierno se ha ido a hacer un pacto con las pandillas, no es así. Pero sí ha propiciado la colaboración como un facilitador, digamos de un acuerdo que si se ha dado entre las pandillas de un tregua, entre ellas (...) de no matarse entre ellos (...) respetar ciertos espacios, ciertos territorios y comenzar un proceso (...) en que el presidente ha convocado a todos los sectores de la población (...) para ponerle fin a esa violencia entre pandillas”²⁵⁰

Los efectos de esta política -reconocida o no- han abierto la discusión entre actores nacionales e internacionales respecto al alcance y consecuencias de este tipo de políticas de seguridad. En primer lugar, se ha cuestionado la durabilidad de la paz construida por Funes al considerar que si bien es cierto se han disminuido los homicidios –al pasar de una tasa nacional de 70.1 por cada cien mil habitantes en 2011 a 24 en 2012- el impacto de dicha reducción se focaliza a ciertos municipios del país, lo cual supone que a partir del pacto las pandillas se realizó la repartición del territorio en disputa y es en dichas áreas en donde tuvo efecto la tregua. Asimismo, aunque las instancias de seguridad y procuración de justicia no lo han reconocido, la estadística delictiva hace notar que han resurgido tipos de violencia como la desaparición forzada, que han sido invisibilizados por el

²⁴⁹ Martínez, Carlos y José Luis Sanz, *La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas*, El Salvador, El Faro.net, 11 de septiembre de 2012, consultado el 23.12.12 en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>

²⁵⁰ Ventura, Jaime, entrevista realizada el 25 de junio de 2012, San Salvador, El Salvador, Mónica Cerón Díaz.

gobierno. En este mismo sentido, se ha planteado que no se trata del regreso de las desapariciones forzadas si no que más bien son las propias pandillas que han continuado asesinando personas, pero que para no perder los beneficios obtenidos con el pacto han recurrido a proliferar los cementerios clandestinos. Tampoco se ha cuestionado lo que ha pasado con las extorsiones, que se ha probado que están totalmente vinculadas al accionar de las pandillas.

Otro factor cuestionado tiene que ver con la poca transparencia que ha existido alrededor de la tregua entre pandillas, aún cuando fuera cierto en el supuesto de que el gobierno sólo fungió como mediador, se requeriría conocer los términos y condiciones en los que se dio el pacto. En este mismo sentido, existe temor ante la vulnerabilidad de la tregua pues algunos sectores consideran que el mensaje hacia la sociedad es que para el gobierno ha sido más fácil negociar con quienes cometen delitos, que prevenir y controlar la violencia por los medios institucionales. Asimismo, es peligroso respaldar mediante la tregua la noción de que los delincuentes tienen los recursos necesarios para generar capital político.

En este marco de discusión se han puesto en debate algunos mitos sobre las pandillas y el efecto de su accionar en la configuración de la violencia y el delito. Por años, expertos de la academia y defensores de derechos humanos pugnaron por la poca credibilidad que tenían las cifras del gobierno respecto a la cantidad de hechos delictivos atribuibles al accionar de las pandillas. A partir de la tregua, la estadística delictiva señaló una reducción de más de la mitad de los asesinatos intencionales en el país, aunque las cifras siguen sin ser confiables. De acuerdo con datos del a Subdirección de Investigaciones de la PNC, en 2011 se registró un total de 4,360 homicidios de los cuales fueron atribuidos a las pandillas 1,149 hechos, es decir sólo el 26.4%.

Más allá del hecho de que las estadísticas sobre la reducción del crimen a partir de la tregua sean o no confiables, lo cierto es que no se puede mantener desde el gobierno –representado por ARENA o el FMLN- la visión de que son las pandillas el único sujeto responsable de la violencia en el país. Como se adelantó en el capítulo 4, confluyen en el escenario delictivo del país por supuesto las

pandillas, grupos armados ilegales, grupos del crimen organizado local y transnacional, así como la delincuencia común que siempre ha operado en territorio salvadoreño.

Otro punto de discusión alrededor de la tregua es que por mucho tiempo se defendió la postura de que las pandillas eran fragmentarias y autónomas, por lo que llamó la atención el fuerte liderazgo que han demostrado con el cumplimiento del acuerdo. Con el paso del tiempo, la tregua ha mostrado que existe un liderazgo nacional entre las pandillas, tal como reconoce Edgardo Amaya:

“Las pandillas si tienen un liderazgo nacional, quienes desconfían de una iniciativa de diálogo basados en el presupuesto de que no sabemos con quién estamos hablando, de quién representa a todas las pandillas, hoy si sabemos que hay un liderazgo muy grande, que pueden realmente llegar a la capacidad de controlar si no toda la organización (...) Mucho se ha hablado de que hemos organizado todo esto, pero la pandilla por sí sola parece haber demostrado la capacidad del control de la cárcel, de la calle”²⁵¹

Más allá de todos estos supuestos un hecho reconocido tanto por el gobierno como por organizaciones sociales y agencias de cooperación internacional, es que el pacto entre pandillas es una coyuntura que debe aprovecharse para desarrollar un programa de rehabilitación para los miembros de las pandillas que estén en disposición de reinsertarse social y productivamente. En este marco, debe reconocerse también la imperante necesidad de diseñar una efectiva política de prevención social del delito. Para ello pueden aprovecharse las denominadas “zonas especiales de paz”²⁵² creadas a partir de la tregua para implementar programas de formación social, educativa y laboral, a favor de los jóvenes.

²⁵¹ Amaya, Edgardo, entrevista realizada el 26 de junio de 2012, San Salvador, El Salvador, Mónica Cerón Díaz.

²⁵² Las “zonas especiales de paz” también conocidas como “municipios santuarios” son territorios libres de violencia, designados así a partir de la tregua entre pandillas. Los facilitadores del pacto, Monseñor Fabio Colindres y Raúl Mijango, anunciaron una segunda fase de diálogo, iniciada en 2013, en la cual el gobierno se ha comprometido a impulsar oportunidades de empleo y educación a los jóvenes pandilleros.

5.3. Conclusiones

Los Acuerdos de Paz de 1992 que dieron fin al conflicto armado salvadoreño, sentaron el precedente para lograr otorgar el carácter civil a la policía con lo cual se buscaba alejarla de toda intención militarista, así como establecer una clara separación entre las funciones de defensa y seguridad pública. Para lograr una profunda transformación del sistema de seguridad en El Salvador, la reforma policial debía acompañarse del cambio de doctrina al interior de las instituciones alejándolas del enfoque punitivo heredado de los gobiernos militares y, en consecuencia, por la definición de una política de seguridad integral que incluyera mecanismos tanto de control como de prevención.

Durante los primeros años de la posguerra, los Acuerdos de Paz lograron abrir el diálogo entre los partidos políticos, las organizaciones sociales y el gobierno con el propósito de contribuir a la definición del nuevo modelo de gestión de seguridad ciudadana. En este marco, desde la academia y algunas instancias de cooperación internacional se elaboraron diagnósticos para tratar de comprender las raíces estructurales de la violencia y la delincuencia en el país. La creación del CNSP favoreció que la sociedad civil asumiera un rol más activo y especializado que le permitió fortalecer su participación en el diseño de la política nacional de seguridad.

Pese a este escenario y en sentido contrario al espíritu de los Acuerdos de Paz, el gobierno mantuvo al ejército presente en las tareas de seguridad pública con la justificación de que sería una medida eventual que sólo estaría vigente mientras la nueva PNC concluía su despliegue territorial. En este marco, se institucionalizaron los denominados Grupos de Tarea Conjunta (GTC) con el propósito de que el ejército y la policía realizaran patrullajes conjuntos para la contención de la delincuencia, mismos que continuaron operando a diez años de creada la PNC. Aunque en los noventa se intentó redimensionar las políticas de seguridad y proveerlas de un enfoque integral de gestión, estos esfuerzos se vinieron abajo entre 1999-2004 con la implementación de un modelo represivo –

reactivo y poco planificado- durante las gestiones de Francisco Flores y Antonio Saca. El estallamiento de la violencia delincuencial en 2004, sumado a las debilidades institucionales y de gestión de la PNC, favoreció el impulso de políticas de “mano dura” mismas que colocaron a las pandillas en un rol protagónico y como los únicos responsables de la violencia en el país. Durante los gobiernos arenistas se mantuvo la estrategia de “populismo punitivo” por considerar que brindaba importantes réditos electorales y sin medir las consecuencias a largo plazo. En esos años, la política de seguridad salvadoreña se “especializó” en la contención de las maras y dejó de lado otras problemáticas delincuenciales importantes.

Las acciones en materia de prevención durante los gobiernos de ARENA, se redujeron a señalar la diferenciación entre la violencia social y delincuencial, sin considerar la necesidad de abordarlas conjuntamente. Además los programas de prevención del delito fueron financiados por la cooperación internacional, dejando claro que al gobierno salvadoreño no le interesaba la apuesta preventiva. En contraparte, se gestó un fuerte vínculo entre el Ejecutivo y Legislativo gracias a las alianzas partidarias entre ARENA y PCN al interior de la Asamblea Legislativa, ello con el propósito de que las políticas represivas de gestión de la seguridad contaran con el sustento legal para su aplicación. Como resultado de lo anterior, se promulgaron diversos decretos y leyes que tuvieron como objetivo criminalizar a los sectores juveniles marginales, al señalarlos indiscriminadamente como pandilleros. En este contexto, al poco tiempo el sistema judicial y penitenciario se vio saturado, a la vez que las pandillas aprovecharon la coyuntura para transformarse y evolucionar hacia grupos criminales mucho más organizados y especializados.

A partir de 2009, con el cambio del partido político en el poder tras la llegada al poder de Mauricio Funes a la presidencia, el país esperaba que la gestión de la seguridad diera un giro positivo hacia la prevención y la integralidad. Aunque existieron importantes esfuerzos por transformar al sistema de seguridad, una vez más bajo la presión social del incremento de la violencia, sectores

empresariales y partidos políticos pugnaron por el regreso del enfoque punitivo. En los hechos el gobierno de Funes mantuvo el modelo represivo, mismo que reforzó dotando a las fuerzas armadas de un mayor protagonismo y poder.

Hacia 2012, se gestó un pacto no oficializado entre las pandillas –con mediación del gobierno y de la iglesia- para disminuir el crimen. A más de un año de puesta en marcha del pacto entre pandillas, la estrategia ha provisto al país de una vulnerable calma, con efectos que aún no han sido calculados. Más allá de los cuestionamientos sobre el origen e impacto de la tregua, existe consenso para decir que debe modificarse la tendencia de diseño de políticas de seguridad que ha prevalecido con ARENA y el propio FMLN. Por años el diseño de las políticas de seguridad en El Salvador se ha basado únicamente en los intereses de los partidos políticos y en las percepciones de alarma social de los ciudadanos. Los esfuerzos por realizar un diagnóstico situacional de la violencia social y delincuenciales realizados por la academia y organizaciones de derechos humanos, no han sido valorados por el gobierno como un componente a recuperar en el diseño de planes y estrategias de seguridad.

Consideramos que los avances en la construcción de un modelo integral de prevención y control del delito todavía se quedan sólo en el nivel del discurso político y programático –es decir, sólo plasmados en un documento con planes y estrategias para la gestión de seguridad pública-, y que a nivel operativo, las instituciones de seguridad y procuración de justicia en el país todavía siguen viendo por un lado la prevención y por el otro lado, el control. La apuesta por una visión de largo plazo, debería traducirse en estrategias y planes de acción, que contaran con financiamiento propio y no dependieran de los intereses de la cooperación internacional. Han existido esfuerzos coordinados entre organizaciones civiles de derechos humanos, organismos internacionales y gobiernos municipales, que han tenido resultados significativos en la disminución del delito a nivel comunitario, no obstante, estas iniciativas no han contado con financiamiento del gobierno para su continuidad, por lo que se han convertido en

esfuerzos aislados. La coyuntura actual pone un especial relieve al tema de la prevención, que debería aprovecharse con todo el proceso de la tregua.

CAPÍTULO 6.

REFLEXIONES FINALES

Como punto de partida, para la realización de esta tesis fue necesario realizar una definición propia para sistemas de seguridad de Estado, que para efectos de esta investigación se entiende como el conjunto de instituciones, políticas, normas, procedimientos, planes, programas y recursos que el Estado destina para garantizar la seguridad nacional y la seguridad pública.

Con el propósito de caracterizar la transición política salvadoreña realizamos un abordaje teórico-metodológico que nos permitió comprender los factores condicionantes en el proceso de construcción del nuevo Estado democrático, impulsado a partir de los Acuerdos de Paz. En este marco, definimos a la transición política como el proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste, por otras diferentes.

Al identificar que la complejidad que conlleva el estudio de las transiciones políticas reside no sólo en ubicar cuándo comienzan y cuándo terminan, sino también en poder matizar la relevancia de los procesos intermedios que suceden en el desarrollo democrático acudimos a Edelberto Torres Rivas por considerar su lectura como la más adecuada. El autor señala dos momentos en la transición política, el primero que define como periodo predemocrático que comenzó con el golpe de Estado de 1979 que derrocó a los militares y dejó el poder en manos de civiles, y una segunda fase en 1994 conocida como de consolidación democrática, cuando una vez terminado el conflicto bélico interno se integró al FMLN dentro del sistema de partidos y se celebraron las primeras elecciones democráticas con participación del frente.

Por tratarse de una transición desde un régimen militar hacia uno democrático, Krujit y Koonings señalan que es pertinente indagar a detalle, sobre los remanentes del militarismo y sobre su incidencia en los alcances y limitaciones

en la evolución del sistema de seguridad de Estado. Torres Rivas y Garretón señalan que en Centroamérica y, en particular, en El Salvador la transición democrática fue incompleta por considerar que prevalecieron enclaves autoritarios, es decir residuos del régimen anterior que se expresaron a nivel institucional, al mantenerse cláusulas ambiguas dentro de la Constitución que justificaban la actuación del ejército en labores de seguridad pública a petición del Ejecutivo. Asimismo, fue evidente que el gobierno salvadoreño mantuvo dentro de la estructura institucional funcionarios con algún grado de poder tanto a nivel directivo como operativo, con el propósito de cuotas de influencia en el nuevo régimen. Este interés por mantener control dentro de las nuevas instituciones democráticas fue tangible en el ámbito de la seguridad, el autoritarismo residual se expresó en la incorporación de ex militares a la PNC dentro de la estructura formal e informal del gobierno –como el Órgano de Inteligencia del Estado, el mantenimiento de elementos de la doctrina militarista en los procesos de formación policial y la definición regular de tareas conjuntas entre el ejército y la policía para el mantenimiento del orden social, entre otras acciones.

A nivel teórico, la finalización de los conflictos armados a nivel regional volvió obsoleto el modelo de gestión de seguridad contrainsurgente vinculado a la DSN; ante la emergencia de nuevos actores y problemáticas delictivas en la posguerra, se visualizó la necesidad de transitar hacia un enfoque distinto. Entraron en debate nociones sobre seguridad desde una perspectiva amplia que privilegiara la atención de las causas estructurales del delito y contribuyera a adoptar un nuevo sujeto en el centro de la agenda de seguridad: el ser humano. Entre tales nociones destacó la seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad democrática, todas ellas vinculadas a la DSC. El alejamiento de la doctrina de seguridad de la perspectiva contrainsurgente y su acercamiento hacia modelos integrales de gestión, requeriría separar las funciones de defensa y seguridad pública, como principal herramienta para desmilitarizar estas sociedades.

En el caso salvadoreño, los Acuerdos de Paz en El Salvador apostaron por la implementación de la reforma policial y la distinción entre los ámbitos de la seguridad interna y externa, como garantía para lograr el avance democrático en el país. Ello implicaría además de un cambio conceptual el desmantelamiento del viejo sistema de seguridad y la creación de un nuevo cuerpo policial. Para lograr otorgar el carácter civil a la policía con lo cual se buscaba alejarla de toda intención militarista, así como establecer una clara separación entre las funciones de defensa y seguridad pública.

La reforma policial debía acompañarse del cambio de doctrina al interior de las instituciones alejándolas del enfoque punitivo heredado de los gobiernos militares y, en consecuencia, por la definición de una política de seguridad integral que incluyera mecanismos tanto de control como de prevención. En el plano jurídico, las reformas constitucionales de 1991 permitieron reconstruir la estructura operativa del sistema de seguridad, dotándola de cierta autonomía y liderazgo respecto a la presidencia de la república; se creó la Inspectoría General como instancia de supervisión y control policial a nivel interno-externo, con vinculación operativa al poder judicial y a la PDDH. A nivel operativo, idealmente debían ocurrir dos procesos simultáneos; primero, la reducción y disolución de la vieja PN y, segundo, la conclusión del ciclo de formación policial de los nuevos agentes de la PNC y su posterior despliegue territorial. En términos cuantitativos, la transición implicó pasar de 75 mil efectivos de las fuerzas de control a alrededor de 6,000 y 8,000 que constituían a la nueva policía. El pacto de paz apostó por un cuerpo policial de menor tamaño y mayor inteligencia que recurriría más a sus habilidades investigativas y proximidad con la comunidad, que al número de sus miembros y la fuerza bruta.

Durante los primeros años de la posguerra los Acuerdos de Paz lograron abrir el diálogo entre los partidos políticos, las organizaciones sociales y el gobierno con el propósito de contribuir a la definición del nuevo modelo de gestión de seguridad ciudadana. Desde la academia y algunas instancias de cooperación internacional se elaboraron diagnósticos para tratar de comprender las raíces

estructurales de la violencia y la delincuencia en el país. La creación del CNSP favoreció que la sociedad civil asumiera un rol más activo y especializado que le permitió fortalecer su participación en el diseño de la política nacional de seguridad.

Pese a este escenario, el gobierno mantuvo al ejército presente en las tareas de seguridad pública con la justificación de que sería una medida eventual que sólo estaría vigente mientras la nueva PNC concluía su despliegue territorial. En este marco, se institucionalizaron los denominados Grupos de Tarea Conjunta (GTC) con el propósito de que el ejército y la policía realizaran patrullajes conjuntos para la contención de la delincuencia, mismos que continuaron operando a diez años de creada la PNC.

Debido a dificultades financieras y resistencias por parte del gobierno, la ANSP no pudo proveer suficientes agentes y oficiales en las primeras etapas de despliegue de la PNC, dando cabida a la infiltración de elementos provenientes del antiguo sistema. El interés por preservar remanentes del sistema contrainsurgente que existió antes y durante la guerra no sólo se expresó a nivel operativo, sino que también impactó los niveles de mayor rango jerárquico dentro de la estructura de seguridad. Estos intentos de obstruir el despliegue de la policía en los términos comprometidos en los Acuerdos de Paz y mantener la estructura policial subordinada a intereses políticos y económicos, debilitaron su capacidad para convertirse en la institución que la sociedad necesitaba en un periodo particular de cambio y desorden.

Respecto a las reformas en la defensa, podemos decir que se logró la subordinación del poder militar a un poder civil y, aunque con retrasos, se dio cumplimiento a la depuración de las Fuerzas Armadas fue efectiva en términos cuantitativos. El manejo discrecional de las evaluaciones y recomendaciones emitidas por la Comisión *Ad Hoc*, en relación a qué elementos cumplían con el “nuevo” perfil requerido para formar parte del ejército, apuntó a una tendencia del gobierno salvadoreño para conservar intacto el poder político militar. El periodo de transición para la sustitución de los antiguos cuerpos de seguridad, favoreció la

permanencia del poder militar y fueron recurrentes las voces que dieron cuenta de que los BIRI's –en particular “Beloso” y “Bracamonte”- permanecían a cargo de la seguridad pública y que eran utilizados por el gobierno para contener la protesta social. Asimismo, existieron importantes dudas sobre la disolución de las estructuras paramilitar y de inteligencia –Dirección Nacional de Inteligencia y escuadrones de la muerte-, que operaron en los años previos al conflicto.

El sentimiento de que las causas estructurales de la guerra no fueron subsanadas por las reformas de Estado ni los programas de reinserción y reconstrucción pactados en los Acuerdos de Paz, fue compartido por muchos. A partir de 2004, el panorama delincriminal en El Salvador retomó como único eje de referencia el accionar violento de las pandillas, aunque persistieron las causales estructurales del delito que ya eran visibles antes y después de la guerra. Un factor de continuidad determinante que ha incidido de manera negativa en la construcción objetiva del delito ha sido la violencia institucional que, en la posguerra y la historia reciente de El Salvador, ya no sólo se asocia con la represión por motivos políticos sino que estigmatiza a sectores altamente marginados -entre ellos el juvenil-, contribuye a la construcción de imaginarios sociales del miedo como mecanismo de control población –con alto rédito electoral- y legitima entre la ciudadanía la aplicación de políticas de seguridad represivas.

El alejamiento de la etapa postconflicto dejó ver la emergencia de nuevas necesidades de transformación y modernización institucional ante la reconfiguración del panorama delincriminal. En este marco, la PNC inició un proceso de reforma a su ley orgánica en 2001. A partir de ello fueron realizados cambios significativos a la estructura de operación de la policía y aunque algunos de ellos fueron necesarios para mejorar la gestión administrativa de la PNC, la flexibilización de la estructura y la tendencia a crear áreas de especializadas de operación tomando como criterio las coyunturas sociales y políticas derivó en una profunda segmentación y caos organizacional. A 20 años de su creación la capacidad operativa de la PNC se triplicó al pasar de entre 6 mil y 8 mil efectivos

en 1992 a 23 mil en el 2012. Diversas debilidades institucionales de la PNC se vieron reflejadas en el incremento de las denuncias contra los efectivos policiales por maltrato, arbitrariedad y prepotencia, así como en la disminución de la confianza ciudadana en la organización, particularmente en el periodo 2004-2008.

El sistema de carrera policial ha sido fuertemente cuestionados a nivel interno, los oficiales que llevan toda una vida en la PNC han sido desmotivados al no ser evaluados por la ANSP y por tanto quedar excluidos de estímulos para el ascenso jerárquico, en cambio han sido incorporados a las filas de la organización jóvenes con perfil universitario y con escaso o nulo conocimiento de la función policial. Tras dos décadas de termina el conflicto armado la Fuerza Armada continuó el proceso de modernización institucional iniciado a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz. Esta transformación tuvo como propósito reformar los cuadros de profesionalización militar ampliando su instrucción no sólo a las capacidades técnicas sino hacia la formación universitaria. Asimismo, realizar una proyección social de la institución y propiciar mecanismos de acercamiento entre el ejército y la sociedad civil.

Estas modificaciones sustantivas a las FAES fueron menoscabadas por la práctica recurrente del poder ejecutivo para llamar al ejército a participar en funciones de seguridad pública. Desde los primeros años de la posguerra (1994) el presidente Armando Calderón Sol instituyó un acuerdo interinstitucional entre las FAES-PNC para que realizaran tareas conjuntas de patrullaje y mantenimiento del orden interno. A pesar de que este arreglo institucional tendría un carácter temporal, hacia 2004 continuaba operando ante la emergencia del fenómeno de las pandillas juveniles delictivas. En este contexto llamó la atención el exponencial incremento del gasto gubernamental destinado a las Fuerzas Armadas en 2006.

El cambio del partido político en el poder con la llegada a la presidencia del FMLN en 2009, derivó en una nueva transformación de las relaciones cívico-militares en el país. El presidente Mauricio Funes implementó diversas acciones que fueron interpretadas como un regreso a la perspectiva militarista, de la cual el país había tratado de alejarse tras 12 años de guerra civil y la suscripción de los

Acuerdos de Paz. Entre 2009 y 2011 se puso en marcha el Decreto Ejecutivo No. 371 que formalizó la operación de grupos de tarea conjunta FAES-PNC para el combate a la delincuencia, así como la ampliación de las funciones militares hacia el control de los centros penitenciarios del país.

El rol protagónico de las FAES no se limitó a su presencia en las calles como recursos para aumentar la operatividad policial en el combate a la delincuencia, sino que también incidió en la llegada de ex militares al mando del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Dirección General de la PNC. Estos nombramientos realizados por el presidente enfrentaron el rechazo de la sociedad civil y fueron motivo de presentación de recursos de inconstitucionalidad ante CSJ. Llama la atención que estas acciones hayan derivado en el incremento de la confianza ciudadana en la institución de la Fuerza Armada entre 2009 y 2012.

Aunque en los noventa se intentó redimensionar las políticas de seguridad y proveerlas de un enfoque integral de gestión, estos esfuerzos se vinieron abajo entre 1999-2004 con la implementación de un modelo represivo –reactivo y poco planificado- durante las gestiones de Francisco Flores y Antonio Saca. El estallamiento de la violencia delincencial en 2004, sumado a las debilidades institucionales y de gestión de la PNC, favoreció el impulso de políticas de “mano dura” mismas que colocaron a las pandillas en un rol protagónico y como los únicos responsables de la violencia en el país. Durante los gobiernos arenistas se mantuvo la estrategia de “populismo punitivo” por considerar que brindaba importantes réditos electorales y sin medir las consecuencias a largo plazo. En esos años, la política de seguridad salvadoreña se “especializó” en la contención de las maras y dejó de lado otras problemáticas delincuenciales importantes.

Las acciones en materia de prevención durante los gobiernos de ARENA, se redujeron a señalar la diferenciación entre la violencia social y delincencial, sin considerar la necesidad de abordarlas conjuntamente. Además los programas de prevención del delito fueron financiados por la cooperación internacional, dejando claro que al gobierno salvadoreño no le interesaba la apuesta preventiva.

En contraparte, se gestó un fuerte vínculo entre el Ejecutivo y Legislativo gracias a las alianzas partidarias entre ARENA y PCN al interior de la Asamblea Legislativa, ello con el propósito de que las políticas represivas de gestión de la seguridad contaran con el sustento legal para su aplicación. Como resultado de lo anterior, se promulgaron diversos decretos y leyes que tuvieron como objetivo criminalizar a los sectores juveniles marginales, al señalarlos indiscriminadamente como pandilleros. En este contexto, al poco tiempo el sistema judicial y penitenciario se vio saturado, a la vez que las pandillas aprovecharon la coyuntura para transformarse y evolucionar hacia grupos criminales mucho más organizados y especializados.

A partir de 2009, con el cambio del partido político en el poder tras la llegada al poder de Mauricio Funes a la presidencia, el país esperaba que la gestión de la seguridad diera un giro positivo hacia la prevención y la integralidad. Aunque existieron importantes esfuerzos por transformar al sistema de seguridad, una vez más bajo la presión social del incremento de la violencia, sectores empresariales y partidos políticos pugnaron por el regreso del enfoque punitivo. En los hechos el gobierno de Funes mantuvo el modelo represivo, mismo que reforzó dotando a las fuerzas armadas de un mayor protagonismo y poder.

Hacia 2012, se gestó un pacto no oficializado entre las pandillas –con mediación del gobierno y de la iglesia- para disminuir el crimen. A más de un año de puesta en marcha del pacto entre pandillas, la estrategia ha provisto al país de una vulnerable calma, con efectos que aún no han sido calculados. Más allá de los cuestionamientos sobre el origen e impacto de la tregua, existe consenso para decir que debe modificarse la tendencia de diseño de políticas de seguridad que ha prevalecido con ARENA y el propio FMLN. Por años el diseño de las políticas de seguridad en El Salvador se ha basado únicamente en los intereses de los partidos políticos y en las percepciones de alarma social de los ciudadanos. Los esfuerzos por realizar un diagnóstico situacional de la violencia social y delincencial realizados por la academia y organizaciones de derechos humanos,

no han sido valorados por el gobierno como un componente a recuperar en el diseño de planes y estrategias de seguridad.

Consideramos que los avances en la construcción de un modelo integral de prevención y control del delito todavía se quedan en el nivel del discurso político y programático –es decir, sólo plasmados en un documento con planes y estrategias para la gestión de seguridad pública-, y que a nivel operativo, las instituciones de seguridad y procuración de justicia en el país todavía siguen viendo por un lado la prevención y por el otro lado, el control. La apuesta por una visión de largo plazo, debería traducirse en estrategias y planes de acción, que contaran con financiamiento propio y no dependieran de los intereses de la cooperación internacional. Han existido esfuerzos coordinados entre organizaciones civiles de derechos humanos, organismos internacionales y gobiernos municipales, que han tenido resultados significativos en la disminución del delito a nivel comunitario, no obstante, estas iniciativas no han contado con financiamiento del gobierno para su continuidad, por lo que se han convertido en esfuerzos aislados. La coyuntura actual pone un especial relieve al tema de la prevención, que debería aprovecharse con todo el proceso de la tregua.

Con base en las reflexiones anteriores, podemos concluir que la hipótesis planteada para explicar el desarrollo de la presente tesis se cumplió parcialmente. Aunque a nivel teórico y en la propia realidad pudimos constatar que *“la prevalencia de enclaves autoritarios expresados a nivel institucional, doctrinario, ideológico y social producto de las dictaduras militares, imposibilitó la transformación del sistema de seguridad de Estado de El Salvador para adaptarlo a la nueva realidad de la violencia social y delincuencia generada en la posguerra”*, en años recientes a partir de la tregua entre pandillas (2012) y la inminente disminución de la violencia homicida, los paradigmas que trataron de explicar la delincuencia en El Salvador desde una perspectiva estructural se han venido abajo.

Mantenemos la postura de que existen factores a nivel institucional que han contribuido al estallido de la violencia en el país, tangible históricamente en 2004 y

2009, entre ellos la participación del propio Estado como generador de violencia, misma que se ha expresado en el mantenimiento de los militares en las tareas de seguridad pública y en el diseño de políticas de seguridad con enfoque punitivo y represivo. Nuestra hipótesis sostuvo que *“A nivel doctrinario, en el diseño de políticas de seguridad se aprecia el regreso a las nociones de seguridad nacional y el alejamiento del planteamiento de seguridad ciudadana promovido en la posguerra, debido a la debilidad estatal para consolidar la democracia y atender efectivamente los problemas de inseguridad, así como a la presión internacional por sumarse a la estrategia internacional de combate a las amenazas de seguridad hemisférica”*. En este sentido, consideramos que la hipótesis no se cumple en su totalidad ya que al observar con detenimiento los procesos de transformación del sistema de seguridad de Estado valoramos que los factores externos tienen menor incidencia de la que pensamos en la resolución de los problemas internos.

Más allá de la existencia de presión internacional por la emergencia de nuevos actores violentos, consideramos que la criminalidad potenciada a principios del siglo XXI en El Salvador así como la vulnerable paz construida en los años recientes (2012-2013) responde a factores mayoritariamente internos, muchos de los cuales se refieren a condicionantes institucionales. Las instituciones de seguridad pública creadas a partir de los Acuerdos de Paz no pudieron consolidar mecanismos de rendición de cuentas ni apegarse a un modelo policial que operara con apego a los derechos humanos. La severidad de las políticas del gobierno, la debilidad de las instituciones, la poca transparencia y escasos mecanismos de rendición de cuentas, generaron condiciones para el agravamiento de la violencia y el deterioro de las condiciones de seguridad pública. La declaración de una “guerra total” contra el crimen, particularmente contra las pandillas no solo justificaron el uso excesivo de la violencia por parte del Estado en detrimento de los derechos humanos sino que crearon las condiciones para que las bandas criminales legitimaran sus propias acciones de violencia, más

aún que pudieran establecer una negociación de paz con el gobierno y pedir empleo, educación y condiciones de seguridad para sus familias.

En cuanto al logro de los objetivos planteados en el marco de la presente investigación, podemos decir que fueron alcanzados satisfactoriamente. A nivel personal, el reto de realizar esta tesis estuvo centrado en no realizar un trabajo que sólo colocara a las pandillas en el centro del análisis, si no que abordara a las instituciones de seguridad resistencia y transformación en la construcción del panorama delictivo. Consideramos que ese propósito se cumplió pero sólo los lectores de este trabajo podrán juzgarlo. En su diseño inicial el proyecto de investigación que dio forma a la presente tesis planteó el objetivo de realizar un estudio comparativo entre El Salvador y Guatemala, siendo esta una de las tareas pendientes.

Bibliografía

ACNUR, La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria, [Consultado 7 de julio de 2011 en: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap56.htm>].

Acuerdo de Presidentes Centroamericanos de Tela, 27 de junio de 1989.

Aguilar, Jeannette, *Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen*, Mimeo, 2006.

Alarcón, Iván, “*La perspectiva policial*” en Elías Carranza (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*, México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 1997.

Alcántara, M. *Sistemas políticos de América Latina. México. Los países del Caribe y de América Central*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 149-228; Skidmore, T. y Smith, P., *Historia contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1996.

Alonso, José Luis, “*Los desplazamientos forzados de población en la crisis centroamericana de los años ochenta*” en *Boletín de la A. G. E.*, San Salvador: No. 15-16, 1992-1993.

Amaya, Edgardo, “*Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002*” en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005.

Ángeles Cruz, Hugo, “*Las bandas maras salvatruchas en la región fronteriza del Soconusco, Chiapas*” en Sánchez Vázquez, José E. et al (Coord.), *La frontera sur. Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblacionales y productivos*, Chiapas, El Colegio de la Frontera Sur, 2004.

Ángeles Cruz, Hugo y Marta Luz, Rojas Wiesner, “*Migración en la frontera sur de México*”, en *Memoria*, núm. 168, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista A. C., febrero, 2003.

Armijo Canto, Natalia, “*Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica*” En: Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009.

Arroyo, W. y Eth, S., “*Post traumatic stress disorder and other stress reactions*” en R. J. Apfel (ed.), *Minefields in their hearts. The mental health of children in war and communal violence*. New Heaven: Yale University Press, 1996.

BDTSE - Base de datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador (2009): <http://www.tse.gob.sv/>, 3.11.2009.

Barnitz, L. A., *Child Soldiers: Youth who participate in armed conflict*. Booklet, Washington, D. C: Youth Advocate Program International, 1999.

Balcázar, Manuel, “*Una aproximación al tema de las pandillas*” en *Pandillas en el siglo XXI: el reto de su inclusión en el desarrollo nacional*, México, D. F.: Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012.

Benítez, Raúl, “*Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional*” Consultado en: http://www.cisan.unam.mx/pdf/cn04_02.pdf, 15 de septiembre de 2012.

Benítez Manaut, Raúl y Arturo Sotomayor, “*El dilema mesoamericano: entre la seguridad externa y la vulnerabilidad interna*” en Ricardo Lagos (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Ed. Edhesa y Fundación Grupo Mayan, 2008.

Benítez Manaut, R., *El Salvador 1984-1988: guerra civil, economía y política. Realidad económico-social*, San Salvador, 1988, Vol. 1, Núm. 6, nov-dic.

Benítez Manaut, R., et al., *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, CINAS/CRIES, 1988.

Benítez, Raúl y Rafael Fernández (Comp.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, D. F.: ITAM, 2001.

Bonilla, Oscar, “*Las reformas al sector seguridad en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares: el caso de El Salvador*” en Perales, José Raúl (Ed.), *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

Burgos, R., *As peripécias de Gramsci entre Gulliver e O Pequeno Polegar. Um estudo sobre os projetos políticos do PT e da FMLN*, Brasil, Campinas: Unicamp, 1994.

Castro, J. y Deborah Barry, *La guerra de baja intensidad y la militarización de Centroamérica*, VII Congreso Centroamericano de Sociología, Tegucigalpa, Honduras, 2-7 noviembre de 1986, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Chávez Aguilar, J. y Felipe Vargas Ortiz, *A 10 años de los Acuerdos de Paz de El Salvador*, San Salvador, Ediciones CEPAZ, 2002.

Chávez, M., *La guerra civil en El Salvador (1981-1992)*, San Salvador, CEPAZ, [Consultado 7 de julio de 2011 en: <http://marting.stormpages.com/laguerrasalvador.htm>].

Carta de intenciones del gobierno de El Salvador presentada ante el Banco Mundial.

CISEN, *La mara salvatrucha en México. Medidas de contención y cooperación internacional*, México, SEGOB, 2005.

Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y El Caribe, *Informe del equipo técnico para el estudio y evaluación sobre las pandillas y/o maras en la región centroamericana*, Panamá, 2003, p.7. Consultado en: http://www.ocavi.com/docs_files/file_411.pdf el 8 de octubre de 2009.

Comisión de la Verdad (ONU), “*De la locura a la esperanza: la guerra de los doce años en El Salvador*”, Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, San Salvador en *Revista Estudios Centroamericanos* No. 533, marzo, 1993.

Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica, *Informe Sandford. Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica*, Madrid, Tecnos, 1989.

Compromiso de Santiago de Chile para la Defensa de la Democracia, 4 de junio de 1991.

Comunicado Conjunto de La Palma, 15 de octubre de 1984.

Conh Ilene y Guy Goodwin-Gill, *Los niños soldados: un estudio para el Instituto Henry Dunant*, Ginebra: Editorial Fundamentos/Cruz Roja Juventud, 1997.

Córdova, R. y Raúl Benítez (Comp.), *La paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales 1979-1989*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1989.

Costa, Gino, *La policía nacional civil de El Salvador: 1990-1997*, San Salvador: UCA Editores, 1999.

Cruz, José M., "Maras o pandillas juveniles: los mitos sobre su formación e integración" en Martínez, Oscar, (Coord.), *El Salvador. Sociología general. Realidad nacional de fin de siglo y principio de milenio*, San Salvador: Editorial Nuevo Enfoque, 1999.

Cruz, José M. y Nelson Portillo, *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*, San Salvador: UCA Editores, 1998.

Cruz José M, "Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador" en Dammert Lucía y John Bailey (Coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, México, FLACSO-Chile/Naciones Unidas/Siglo Veintiuno Editores, 2005.

Cruz, José Miguel, "Estado y violencia criminal en América Latina: reflexiones a partir del golpe en Honduras" en *Revista Nueva Sociedad*, marzo-abril 2010, no. 223, p. 67-83.

Cueva, A., "Las raíces del conflicto centroamericano" en María Teresa, Gutiérrez-Haces, et al, *Centroamérica: una historia sin retoque*, México, El Día, 1987, p. 7-14; Torres-Rivas, E., *Escenarios, sujetos, desenlaces. Reflexiones sobre la Crisis Centroamericana*, Working Paper No. 68, marzo 1986.

De Gamboa, Camila (Ed.), *El tránsito hacia la paz: de las herramientas nacionales a las locales. Estrategias de la transición en cinco países y tres ciudades colombianas*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

De León-Escribano, Rosa, "Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional", en Hernández Millán, Jairo y Luis Emilio Jiménez (Comp.), *Armas pequeñas y livianas: una amenaza para la seguridad hemisférica*, Costa Rica, FLACSO.

Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, Bridgetown, Barbados, 4 de junio de 2002.

Declaración del Milenio, Nueva York, 13 de septiembre de 2000.

Díaz, Francisco, "Los Acuerdos de Paz: una visión jurídica de su cumplimiento" en *Conferencia internacional De la experiencia salvadoreña a la esperanza guatemalteca. Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala*, San Salvador, FLACSO-El Salvador, 14-15 de enero de 1997.

Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador, 1991.

Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador, 1992.

Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador, 1996.

Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador, 2003.

Dirección General de Política Criminal; Consejo Nacional de Seguridad Pública, marzo de 1998.

Fabián Sain, Marcelo, "La reestructuración de las fuerzas armadas en democracia precarias: el desempeño de los gobiernos civiles frente a los asuntos militares en Latinoamérica" en Arévalo De León Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la democracia: la reforma del sector seguridad en democracias precarias*, Guatemala, FLACSO/WSP-Internacional/IGEDEP, 2002, p. 33-64.

Falkenburger, Elsa y Geoff Thale, "*Maras centroamericanas: políticas públicas y mejores prácticas*" en *Revista CIBOB d'Afers Internationals*, núm. 81, España, 2008.

Fonseca, E., *Centroamérica: su historia*, San José, FLACSO-EDUCA, 1996.

Fowley, Michel W., *Tierra, paz y participación: el desarrollo de una política agraria de posguerra en El Salvador y el papel del Banco Mundial*, Washington, Washington Office on Latin America (WOLA), 1997.

Garretón, Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Giraldo, Jorge, *Guerra civil posmoderna*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquía/Fondo Editorial Universidad, 2009.

González, Patricia, *Seguridad ciudadana*, Guatemala: Cuadernos de Seguridad y Defensa No. 2, FLACSO-Guatemala, 2003.

Gordon, S., *Crisis política y guerra en El Salvador*, México, Siglo XXI, 1989.

Gutiérrez-Haces, M., et al, *Centroamérica: una historia sin retoque*, México, El Día, 1987.

Henríquez, J. L. y Méndez, M., "*Los efectos psico-sociales de la guerra en los niños de El Salvador*", San Salvador: Vol. XI, 44, 1992.

Hopenhayn, Martín, "*La juventud latinoamericana en sus tensiones y violencias*" en Moro, Javier (ed.), *Juventudes, violencia y exclusión: desafío para las políticas públicas*, Guatemala: INDES/INAP/BID/Real Ministerio de Asuntos exteriores, 2006.

Ibarra, P., *Centroamérica. Conflicto y negociación*, Madrid, Editorial Libros de la Catarata, 1991.

Informe Latinobarómetro 2008.

Iñiguez Ramos, Martín, "*Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional*" en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez Sumuano y Armando Rodríguez Luna (Eds.), *Atlas de la seguridad y*

la defensa de México 2009, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C., 2009.

Iñiguez Ramos, J. Martín, *Los maras: problema de seguridad pública o nacional*, México, D. F.: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, enero 2005.

IUDOP-UCA, *Actitudes y Normas Culturales sobre la violencia en el Área Metropolitana de San Salvador. Informe especial*, San Salvador: IUDOP, noviembre de 1997.

JIFE-ONU, *Informe de la junta internacional de fiscalización de estupefacientes 2012*, Viena, JIFE-ONU, 2013.

Krug, Etienne (Ed.), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, D. C.: Organización Panamericana de Salud, 2003.

Krujit, Dirk y Kees Koonings, "El sector de la seguridad en América Latina: balance y perspectivas en Arévalo De León Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la democracia: la reforma del sector seguridad en democracias precarias*, Guatemala, FLACSO/WSP-Internacional/IGEDEP, 2002, p. 77-95.

Leskinen, Reetta, *Child soldiers in El Salvador, Questionnaire response prepared for the United Nations study on the impact of armed conflict on children*, Radda Barnen, January 1996.

Ley del Organismo Interno de Inteligencia del Estado.

Martín-Baró, I., "La violencia en Centroamérica: una visión psicosocial" en *Revista de Psicología de El Salvador*. 9 (35), 123 -146. San Salvador, El Salvador: UCA, 1990.

Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, *Grupos juveniles delictivos. Planes y operaciones*, San José, Costa Rica, octubre de 2007.

Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, México, D. F., 8 de junio de 2004.

Montes, Segundo, *Refugiados y repatriados: El Salvador y Honduras*, San Salvador: Departamento de Sociología y Ciencias Políticas/Instituto de Derechos Humanos, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1989.

Muñoz, María de la Paz, "El fortalecimiento de la sociedad civil: una esperanza real o ideal" en *Seminario permanente sobre resolución de conflictos, Tendencias actuales de la resolución del conflicto salvadoreño*, San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1993.

Niño, Catalina y Hans Mathieu (eds.), *Anuario 2001. De la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

O'Donnell, Guillermo, et al, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Tomo IV, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988.

PDBA - Political Database of the Americas (2009): Electoral Systems and Data. Georgetown University: <http://pdba.georgetown.edu/>, 13.09.2009.

PDDH, *Informe de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos sobre las desapariciones forzadas de las niñas Ernestina y Erlinda Serrano Cruz, su impunidad actual y el patrón de la violencia en que ocurrieron tales desapariciones*, septiembre de 2004.

PDDH, *Informe especial de la señora Procuradora de los Derechos Humanos sobre la práctica de desapariciones forzadas de personas en el contexto del conflicto armado interno ocurrido en El Salvador entre 1980 y 1992*, marzo de 2005.

PNUD, *Directorio de instituciones privadas de desarrollo de El Salvador*, San Salvador, PNUD, 1992.

PNUD, *Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, San Salvador: PNUD, 2005.

PNUD-El Salvador, *Armas de fuego y violencia*, PNUD/Programa hacia la construcción de una sociedad sin violencia, San Salvador, 2007.

PNUD-UE, *“Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”*, San José: PNUD/UE, 1999.

Pastor, R., “The centrality of Central America”, en Berman, Larry (Ed.) *Looking back on the Reagan Presidency*, U. S., The Johns Hopkins University Press Baltimore and London, 1990.

Perea Restrepo, Carlos Mario. *Pandillas en México. Informe de investigación*. México, ITAM, Red trasnacional de análisis sobre maras y pandillas, 14 de noviembre de 2006.

Petsch, Manfred, *“El programa para la transferencia de tierras: una profundización del minifundio” en Seminario permanente sobre resolución de conflictos, Tendencias actuales de la resolución del conflicto salvadoreño*, San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1993.

Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región, Reunión de las subcomisiones de la comisión de seguridad de Centroamérica, San Salvador, 27 y 28 de noviembre de 2006.

Pirker, Kristina, *La redefinición de lo posible: militancia política y movilización social en El Salvador 1970-2004*, Tesis de Doctorado en Estudios Latinoamericanos, México, D.F.: UNAM, 2008.

Ramos, Carlos G., *“América Central en los 90: Problemas de Juventud”*, San Salvador: Serie Adolescencia, No.1. UNICEF, enero de 1998.

Ramos, Carlos, *“Transición, jóvenes y violencia”* en Ramos, Carlos (Ed.) *América Central en los noventa: problemas y juventud*, San Salvador: Imprenta Criterio, 1998.

Rico, José y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 2002.

Rizzi, Giovanna, et. al., *“La Prevención de la Delincuencia Juvenil en El Salvador: Hacia la Formulación de una Política Social Integral”*, San Salvador: Radda Barnen.

Rocha Gómez, José Luis, *Diagnóstico sobre pandillas e intervenciones del Estado y la sociedad civil: Evolución de las pandillas en Nicaragua 1997-2006*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Nicaragua, 2006.

Rouquié, A., *Guerras y paz en América Central*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Rouquié, Alain, *La tentación autoritaria*, Buenos Aires, Editorial Portátil, 1991.
- Ruiz Contardo, Eduardo et al, *América Latina hoy*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores/Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990.
- Samayoa, Salvador, *La reforma pactada*, San Salvador, UCA Editores, 2002.
- Sancho, Eduardo, *Cultura de la violencia social del Estado y de la ciudadanía*, San Salvador, Universidad Francisco Gavidia, documento de trabajo, junio 2012.
- Santacruz, María y Alberto Concha-Eastman, *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*, San Salvador: UCA Editores, 2001.
- Savenije, Wim et al, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, San Salvador: FUNDAUNGO, Serie temas de actualidad, vol. 3, marzo de 2007.
- Savenije, Wim, “*Las pandillas callejeras o maras*” en Zetino, Mario, *Delincuencia, juventud y sociedad*, San Salvador: FLACSO-El Salvador, 2011.
- Savenije, Wim, *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*, El Salvador, FLACSO-El Salvador, abril 2009.
- Siegel, D. y Joy Hackel, “El Salvador: la nueva visita de la contrainsurgencia” en Klare, Michel T. y Peter Kornbluh (Coord.), *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, México, Grijalbo, 1990.
- Silva Prada, Margarita, *Migración e integración en El Salvador: realidades y respuestas*, San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Centro para las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/International Development Research Center/Fundación Nacional para el Desarrollo, 2000.
- Sneider, Rivera, “*La nueva justicia penal juvenil. La experiencia de El Salvador*”, San Salvador: Serie Adolescencia, No.1. UNICEF, enero de 1998.
- Solís, Rivera Luis Guillermo (Coord.), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*, Madrid, FLACSO, Memoria del Seminario, 16 y 17 de abril de 2007.
- Smutt, Marcela y Jenny Miranda, *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*, San Salvador: UNICEF/FLACSO, 1998.
- Torres-Rivas, E., *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*, Bogotá, CLACSO/Siglo del hombre editores, 2008.
- Torres Rivas, Edelberto, “*La gobernabilidad centroamericana en la década de los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas de la postguerra*” en *Revista América Latina Hoy*, núm. 8, España, Universidad de Salamanca, junio de 1994.
- Torres Rivas, Edelberto, *La piel de Centroamérica*, San José, FLACSO/ASDI, 2007.
- Torres-Rivas, Edelberto, “*Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica*” en Anuario de Estudios Centroamericanos, año/vol. 22, San José, Universidad de Costa Rica, 1996.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, San Pedro Sula, Honduras, 15 de diciembre de 1995.

Toussaint, M., *Vecindad y diplomacia: Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, SRE, 2001.

Umaña, Carlos, *“Los Jóvenes en Situación de Exclusión Social”*, San Salvador: FEPADE, Segunda Edición, octubre de 1998.

UNESCO, *Unidad para la paz y las nuevas dimensiones de la seguridad*, París: Departamento para la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia y la Tolerancia, Sector Ciencias Sociales y Humanas, junio de 2000.

UNICEF, *Estado mundial de la infancia*, New York, 1996.

UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, United Nations Publications, 2007.

UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2011*, Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011.

Valencia, Daniel, *“Los desaparecidos que no importan”* en *ElFaro.net*, 21 de enero de 2013, [Consultado en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201301/cronicas/10773/>, 28.03.2013]

Vásquez, Manuel, *“La improductiva reconstrucción salvadoreña”* en *Seminario permanente sobre resolución de conflictos, Tendencias actuales de la resolución del conflicto salvadoreño*, San Salvador, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, 1993.

Vidal, Juan H., *“El sector privado salvadoreño en el proceso de negociación y consolidación de la paz”* en *Conferencia internacional De la experiencia salvadoreña a la esperanza guatemalteca. Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala*, San Salvador, FLACSO-El Salvador, 14-15 de enero de 1997.

Vilas, Carlos, *Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador*, México, D. F., UNAM, papers 49, 1996.

Villacorta, Carmen, *Democracia electoral y neoliberalismo en El Salvador. La transición política salvadoreña entre 1979 y 2009*, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM, México, 2010.

Zamora, R., *La izquierda partidaria salvadoreña: entre la identidad y el poder*, San Salvador, Impresos Quijano, 2003.

Hemerografía

_____, "Militarismo y democratización" en *Revista Estudios Centroamericanos*, San Salvador, UCA, No. 529-530, noviembre-diciembre 1992, p. 1,019.

_____, "Pronunciamiento del Consejo Superior Universitario de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Urge concertación social" en *Revista Estudios Centroamericanos*, San Salvador, UCA, No. 521, marzo 1992, p. 192.

De Rosa, Claudio, "Los costos de los Acuerdos de Paz": <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/243273-los-costos-de-los-acuerdos-de-paz.html> [Consultado el 10 de septiembre de 2012]

El Diario de Hoy, "Contexto en que se dan los Acuerdos de Paz" en <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota20.html> [Consultado el 8 de octubre de 2011]

Fainaru, Steve, *A Country Awakes to the Reality of Its 'Disappeared Children*, The Boston Globe, 14 de julio de 1996. Consultado en: <http://poundpuplegacy.org/node/29658>, 7 de agosto de 2012.

García, Gabriel, "Se desarrollará operativo militar estadounidense en El Salvador", San Salvador: Contrapunto, 18 de abril de 2012, [Consultado en: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/violencia/se-desarrollara-operativo-militar-estadounidense-en-el-salvador,06.04.2013>]

La Prensa Gráfica, "Historia de la abeja y la constancia" en <http://www.laprensagrafica.com/eleconomista/393708.asp>

Martínez, Carlos y José Luis Sanz, *La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas*, El Salvador, El Faro.net, 11 de septiembre de 2012, consultado el 23.12.12 en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>

Notimex, "EU alerta sobre nuevas rutas del narcotráfico por operación martillo", México, D. F.: Excelsior, 13 de diciembre de 2012, [Consultado en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/13/global/874842>, 06.04.2013]

Portillo, Nelson, "Juventud y trauma psicosocial en El Salvador" en *Revista Estudios Centroamericanos*, San Salvador: No. 618, abril, 2000, p. 404.

Reguillo, Rossana, "La mara contingencia y afiliación al exceso" en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 200, Buenos Aires, 2005, p. 76.

Sollis, Peter, "¿La reconstrucción de El Salvador? Una crítica a la reconstrucción nacional" en *Revista Estudios Centroamericanos*, San Salvador, UCA, No. 540, octubre 1993, p. 952-953.

Velásquez, Carlos, "¿Existe aún oligarquía, existen las "14 familias?" en *Revista Envío*, No. 238, julio 2009, s/p.

Consultas en páginas electrónicas

<http://www.elfaro.net/es/201204/noticias/8257/>

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=6342&idArt=5947105

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4868757

<http://www.fespad.org.sv/se-presenta-recurso-de-inconstitucionalidad-por-nombramientos-de-mungia-payes-y-salinas>

http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf

<http://www.migrationinformation.org/usfocus/display.cfm?ID=824>

http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Narcos-mexicanos-ganan-terreno-Guatemala_0_368363296.html

<http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/69-fuerza-armada-en-grupos-de-tarea-conjunta-con-pnc-a-partir-de-ma%C3%B1ana.html>

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ALPRO	Alianza para el Progreso
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BIRI	Batallones de Infantería de Reacción Inmediata
BM	Banco Mundial
CCE	Consejo Central de Elecciones
CD	Convergencia Democrática
CDHES	Comisión de Derechos Humanos de El Salvador
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CIHD	Comisión Investigadora de Hechos Delictivos
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CONARA	Comisión Nacional para la Restauración de Áreas
COPAZ	Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz
CPM	Coordinadora Político-Militar
CRM	Coordinadora Revolucionaria de Masas
CSJ	Corte Suprema de Justicia de El Salvador
DRU	Dirección Revolucionaria Unificada
DSC	Doctrina de Seguridad Ciudadana
DSN	Doctrina de Seguridad Nacional
FAES	Fuerzas Armadas de El Salvador
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FGR	Fiscalía General de la República
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FPL	Fuerzas Populares de Liberación "Farabundo Martí"
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GAES-MIPLAN	Grupo Asesor Económico y Social del Ministerio de Planificación
GAP	Gobierno de Amplia Participación
GBI	Guerra de Baja Intensidad
GDR	Gobierno Democrático Revolucionario
GN	Guardia Nacional
IML	Instituto de Medicina Legal
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
MAC	Movimiento Auténtico Cristiano
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MINED	Ministerio de Educación de El Salvador

MS-13	Mara Salvatrucha
MS-18	Barrio 18
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PEA	Población Económicamente Activa
PH	Policía de Hacienda
PIB	Producto Interno Bruto
PIP-COM	Patrullas de Intervención Policial Comunitaria
PN	Policía Nacional
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRN	Plan de Reconstrucción Nacional
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
SICA	Sistema de Integración de Centroamérica
SRN	Secretaría de Reconstrucción Nacional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UDN	Unión Democrática Nacionalista
UEA	Unidad Ejecutiva Antinarcoóticos
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para a la Infancia

ANEXOS

Anexo 1.

GUIÓN DE ENTREVISTAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y ACADÉMICOS

Objetivo de la entrevista: Conocer los procesos de transformación del sistema de seguridad salvadoreño en tiempos de posguerra, así como el impacto de dichos procesos en la configuración del panorama de violencia actual.

A. DATOS PERSONALES

Si le parece bien, me gustaría empezar esta plática recuperando su trayectoria y experiencia...

- Me puede platicar brevemente sobre su trayectoria académica y laboral

B. CARACTERIZACIÓN DE LA SOCIEDAD DE LA POSGUERRA (*valorar su aplicación dependiendo del tiempo de la entrevista*)

Desde su perspectiva...

- ¿En qué temporalidad se ubica la posguerra salvadoreña? ¿Por qué?
- ¿Cómo podría caracterizar a la sociedad de la posguerra salvadoreña?
- ¿Cuáles fueron los principales problemas sociales y económicos que surgieron en El Salvador en tiempos de posguerra?
 - ¿Cuáles de ellos considera que fueron transitorios ó coyunturales y cuáles considera tuvieron un efecto más permanente en la sociedad?

C. PANORAMA DELICTIVO: DE LA VIOLENCIA ARMADA A LA VIOLENCIA SOCIAL

Desde su perspectiva...

- ¿Cuáles fueron las principales manifestaciones de violencia en tiempos de posguerra (1992-2003)?
 - ¿Qué otro tipo de actividades delictivas se presentaron en el periodo?
 - ¿A qué atribuye la aparición de dichos problemas de seguridad?
- ¿Considera que en El Salvador existió una reconfiguración de la violencia social a partir del 2003-2004?
 - ¿Por qué y cómo se manifestó?
 - ¿Son de carácter interno o regional (amenazas externas: pandillas delictivas, delincuencia organizada y redes del narcotráfico)?
 - ¿A qué atribuye la aparición de dichos problemas de seguridad?
- ¿Considera que a partir del 2009, se identifican en el país “nuevas” expresiones de violencia social?
 - ¿Por qué y cómo se manifiestan?

- ¿Son de carácter interno o regional?
- En términos generales, ¿qué factores sociales, culturales y económicos se asocian (o posibilitan) a la configuración del mapa delictivo salvadoreño?
 - ¿Cuál es la incidencia de los factores institucionales?

D. TRANSFORMACIONES DEL MODELO DE SEGURIDAD (1992-2012)

Desde su perspectiva...

- ¿Considera que a partir de los Acuerdos de Paz existió una transformación de las relaciones cívico-militares en El Salvador?
 - ¿Cómo se expresó a nivel doctrinario, jurídico y operativo en las instituciones de seguridad?
 - ¿Qué implicaciones tuvo en la sociedad?
 - ¿Qué otro tipo de manifestaciones tuvo?
- A nivel operativo, ¿cuáles fueron los alcances y limitaciones en la instrumentación de la reforma policial pactada a partir de los Acuerdos de Paz?
 - Depuración
 - Profesionalización
 - Transparencia y rendición de cuentas
 - Desmovilización productiva de los ex combatientes
- En los últimos años, ¿qué transformaciones ha experimentado la Policía Nacional Civil?
 - Estructura orgánica (unidades operativas y especialización de las áreas de trabajo)
 - Capacidad operativa (estado de fuerza)
 - Equipamiento e instalaciones
 - Profesionalización y actualización policial
 - Salarios y prestaciones
 - Financiamiento (interno o externo)
 - Inspectoría interna y externa
- ¿Qué tan eficiente ha sido la actuación de la PNC en...?
 - La disminución de los índices delictivos
 - La prevención del delito
 - La generación de mecanismos de participación comunitaria en temas de seguridad
 - Respeto a los derechos humanos

E. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Desde su perspectiva...

- ¿Considera que a partir de los Acuerdos de Paz las políticas de seguridad en El Salvador evolucionaron?
 - ¿Por qué?

- ¿De qué forma?
- En este sentido, ¿identifica algún periodo coyuntural de transformación de las políticas de seguridad aplicadas en el país?
 - ¿Qué periodo, cómo se caracteriza y a qué factores lo atribuye?
- En términos de diseño e implementación, ¿cómo caracterizaría las políticas de seguridad aplicadas en tiempos de posguerra (1992-2003)?
 - ¿Qué tipo de enfoque prevaleció en su diseño? ¿Dicho enfoque fue respetado al momento de su implementación?
 - ¿Las condiciones operativas (es decir, estructura de los cuerpos de seguridad, disposición de equipamiento, etc.) fueron adecuadas para su implementación?
 - ¿Existió suficiente financiamiento para su ejecución?
 - ¿Existió coordinación interinstitucional en su implementación (coordinación con los ministerios de educación, salud y asistencia social, etc.)?
 - ¿Se diseñaron mecanismos de participación ciudadana en el diseño de dichas políticas?
 - ¿Qué papel desempeñan las ONG's y organizaciones sociales en la gestión de seguridad?, ¿Qué rol jugó el financiamiento internacional?
- ¿Considera que a partir de 2004, el incremento de la violencia y la emergencia de “nuevos” actores en el mapa delictivo salvadoreño, favorecieron un enfoque de atención penal del delito (leyes de mano dura, reforma a los códigos penales, criminalización de sectores juveniles y marginales, etc.)?
 - ¿Qué tipo de estrategias (políticas, mediáticas, jurídico-legislativas, etc.) fueron utilizadas por el gobierno para favorecer este enfoque de atención al delito?
 - ¿Qué factores posibilitaron la prevalencia de dicho modelo?
 - ¿Piensa que éstas políticas produjeron “efectos no esperados” por el gobierno?
 - ¿Qué impacto tuvieron a nivel social?
 - ¿Qué consecuencias tuvieron en el sistema judicial y carcelario del país?,
 - ¿Qué impacto obtuvieron en la disminución de los índices delictivos?, ¿Qué tan confiables son las estadísticas que sustentan lo anterior?
- ¿Cómo caracterizaría las políticas de seguridad implementadas en la actualidad?
 - ¿Cuál es el papel del ejército en su implementación?
 - ¿Cuál es la percepción ciudadana respecto a la presencia de los militares en la gestión de la seguridad interna?

- ¿Cuál ha sido el posicionamiento de las organizaciones sociales y académicas respecto a esta tendencia?
- ¿Qué impacto han obtenido en la disminución de los índices delictivos?, ¿Qué tan confiables son las estadísticas que sustentan lo anterior?
- ¿Piensa que las políticas de seguridad aplicadas entre 1992 y 2012, han evolucionado en respuesta a la transformación de la violencia social en el país o su modificación atiende a otro tipo de factores, tales como...?
 - Factores político-electorales
 - Emergencia de amenazas externas
 - La suscripción de acuerdos y tratados de seguridad regionales
 - La presión internacional
 - La percepción ciudadana

F. ACUERDOS DE PAZ: ALCANCES Y LIMITACIONES A 20 AÑOS DE SU SUSCRIPCIÓN

Desde su perspectiva, luego de 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz...

- ¿Considera que la reforma al sistema de seguridad salvadoreño tuvo algún impacto en el proceso de transición política y consolidación democrática en la posguerra?, ¿Por qué?
 - En particular, ¿qué implicaciones tuvo en los siguientes procesos...?
 - Reconciliación y construcción de la paz
 - Instauración de un modelo de gobernabilidad democrática
 - Disminución de los índices de criminalidad y la prevención del delito
 - Eliminación de la cultura de la violencia
 - Incremento de los niveles de confianza en las instituciones de seguridad
- ¿Considera que dicha reforma favoreció la construcción de un modelo de gestión de seguridad ciudadana (o comunitaria) o, por el contrario, profundizaron el enfoque de militarización de la seguridad interna?, ¿Por qué?
- ¿En la actualidad existen condiciones propicias para que la sociedad salvadoreña confíe en las instituciones de seguridad y establezca vínculos de corresponsabilidad en el tratamiento de la violencia?, ¿Por qué?

G. PROPUESTAS

Desde su perspectiva...

- ¿Qué tipo de iniciativas permitirían mejorar la gestión de la seguridad en el país?

Gracias por su cooperación...

Anexo 2.

GUIÓN DE ENTREVISTAS FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Objetivo de la entrevista: Conocer los procesos de transformación del sistema de seguridad salvadoreño en tiempos de posguerra, así como el impacto de dichos procesos en la configuración del panorama de violencia actual.

H. DATOS PERSONALES

Si le parece bien, me gustaría empezar esta plática recuperando su trayectoria y experiencia...

- Me puede platicar brevemente sobre su trayectoria académica y laboral

I. TRANSFORMACIONES DEL MODELO DE SEGURIDAD (1992-2012)

Desde su perspectiva...

- ¿Considera que a partir de los Acuerdos de Paz existió una transformación de las relaciones cívico-militares en El Salvador?
 - ¿Cómo se expresó a nivel doctrinario, jurídico y operativo en las instituciones de seguridad?
 - ¿Qué implicaciones tuvo en la sociedad?
 - ¿Qué otro tipo de manifestaciones tuvo?
- A nivel operativo, ¿cuáles fueron los alcances y limitaciones en la instrumentación de la reforma policial pactada a partir de los Acuerdos de Paz?
 - Depuración
 - Profesionalización
 - Transparencia y rendición de cuentas
 - Desmovilización productiva de los ex combatientes
- En los últimos años, ¿qué transformaciones ha experimentado la Policía Nacional Civil?
 - Estructura orgánica (unidades operativas y especialización de las áreas de trabajo)
 - Capacidad operativa (estado de fuerza)
 - Equipamiento e instalaciones
 - Profesionalización
 - Salarios y prestaciones
 - Financiamiento (interno o externo)
 - Inspectoría interna y externa
 - Mecanismos anticorrupción

- ¿Qué tan eficiente ha sido la actuación de la PNC en...?
 - La disminución de los índices delictivos
 - La prevención del delito
 - La generación de mecanismos de participación comunitaria en temas de seguridad
 - Respeto a los derechos humanos

- ¿Cuál ha sido el papel de la Academia Nacional de Seguridad Pública en la transformación del modelo de seguridad salvadoreño a partir de los Acuerdos de Paz?

- ¿Qué doctrina recuperan los cursos de formación, actualizaciones y especializaciones impartidos a cada uno de las categorías policiales?
 - Nivel básico, requiere bachiller (agente, cabo, sargento)
 - Nivel ejecutivo, requiere título universitario (subinspector, inspector, inspector jefe)
 - Nivel superior (subcomisionado, comisionado)
 - Seguridad privada

- ¿El cuadro curricular de formación policial ofrecido por la ANSP es diseñado para responder a la diversas problemáticas que configuran el mapa delictivo del país?, ¿A qué otros propósitos responde?

- ¿Considera que el esquema de ascensos contemplado por la Ley de Carrera Policial se implementa de forma adecuada?
 - ¿Qué limitantes y alcances tiene en su operación?
 - ¿Existe vinculación entre la ANSP y la Inspectoría de la PNC para la aplicación de los ascensos?
 - ¿En qué casos los integrantes de la PNC deben ingresar a la Escuela de Readiestramiento?

- ¿A qué obedece la creación del Consejo Académico de la ANSP en 2009?
 - ¿Cómo se integra y cuáles son sus principales atribuciones?
 - ¿Cómo intervienen sus integrantes en el diseño de los planes educativos?
 - ¿Tienen atribuciones para recomendar sanciones a integrantes de la PNC?

- ¿Cuál es el papel del Centro de Investigación Científica de la PNC?
 - ¿Cómo se coordina con la División de Estudios y el Consejo Académico de la ANSP?

- ¿Cuenta con mecanismos de vinculación y participación ciudadana?
- ¿Cuál fue el propósito de establecer vínculos de cooperación entre la ANSP y el ILEA?

J. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Desde su perspectiva...

- ¿Considera que a partir de los Acuerdos de Paz las políticas de seguridad en El Salvador evolucionaron?
 - ¿Por qué?
 - ¿De qué forma?
- En este sentido, ¿identifica algún periodo coyuntural de transformación de las políticas de seguridad aplicadas en el país?
 - ¿Qué periodo, cómo se caracteriza y a qué factores lo atribuye?
- En términos de diseño e implementación, ¿cómo caracterizaría las políticas de seguridad aplicadas en tiempos de posguerra (1992-2003)?
 - ¿Qué tipo de enfoque prevaleció en su diseño? ¿Dicho enfoque fue respetado al momento de su implementación?
 - ¿Las condiciones operativas (es decir, estructura de los cuerpos de seguridad, disposición de equipamiento, etc.) fueron adecuadas para su implementación?
 - ¿Existió suficiente financiamiento para su ejecución?
 - ¿Existió coordinación interinstitucional en su implementación (coordinación con los ministerios de educación, salud y asistencia social, etc.)?
 - ¿Se diseñaron mecanismos de participación ciudadana en el diseño de dichas políticas?
 - ¿Qué papel desempeñan las ONG´s y organizaciones sociales en la gestión de seguridad?, ¿Qué rol jugó el financiamiento internacional?
- ¿Considera que a partir de 2004, el incremento de la violencia y la emergencia de “nuevos” actores en el mapa delictivo salvadoreño, favorecieron un enfoque de atención penal del delito (leyes de mano dura, reforma a los códigos penales, criminalización de sectores juveniles y marginales, etc.)?
 - ¿Qué tipo de estrategias (políticas, mediáticas, jurídico-legislativas, etc.) fueron utilizadas por el gobierno para favorecer este enfoque de atención al delito?
 - ¿Qué factores posibilitaron la prevalencia de dicho modelo?
 - ¿Piensa que éstas políticas produjeron “efectos no esperados” por el gobierno?
 - ¿Qué impacto tuvieron a nivel social?

- ¿Qué consecuencias tuvieron en el sistema judicial y carcelario del país?,
- ¿Qué impacto obtuvieron en la disminución de los índices delictivos?, ¿Qué tan confiables son las estadísticas que sustentan lo anterior?
- ¿Cómo caracterizaría las políticas de seguridad implementadas en la actualidad?
 - ¿Cuál es el papel del ejército en su implementación?
 - ¿Cuál es la percepción ciudadana respecto a la presencia de los militares en la gestión de la seguridad interna?
 - ¿Cuál ha sido el posicionamiento de las organizaciones sociales y académicas respecto a esta tendencia?
 - ¿Qué impacto han obtenido en la disminución de los índices delictivos?, ¿Qué tan confiables son las estadísticas que sustentan lo anterior?
- ¿Piensa que las políticas de seguridad aplicadas entre 1992 y 2012, han evolucionado en respuesta a la transformación de la violencia social en el país o su modificación atiende a otro tipo de factores, tales como...?
 - Factores político-electorales
 - Emergencia de amenazas externas
 - La suscripción de acuerdos y tratados de seguridad regionales
 - La presión internacional
 - Presión por parte de grupos empresariales
 - La percepción ciudadana

K. ACUERDOS DE PAZ: ALCANCES Y LIMITACIONES A 20 AÑOS DE SU SUSCRIPCIÓN

Desde su perspectiva, luego de 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz...

- ¿Considera que la reforma al sistema de seguridad salvadoreño tuvo algún impacto en el proceso de transición política y consolidación democrática en la posguerra?, ¿Por qué?
 - En particular, ¿qué implicaciones tuvo en los siguientes procesos...?
 - Reconciliación y construcción de la paz
 - Instauración de un modelo de gobernabilidad democrática
 - Disminución de los índices de criminalidad y la prevención del delito
 - Eliminación de la cultura de la violencia
 - Incremento de los niveles de confianza en las instituciones de seguridad

- ¿Considera que dicha reforma favoreció la construcción de un modelo de gestión de seguridad ciudadana (o comunitaria) o, por el contrario, profundizaron el enfoque de militarización de la seguridad interna?, ¿Por qué?
- ¿En la actualidad existen condiciones propicias para que la sociedad salvadoreña confíe en las instituciones de seguridad y establezca vínculos de corresponsabilidad en el tratamiento de la violencia?, ¿Por qué?

L. PROPUESTAS

Desde su perspectiva...

- ¿Qué tipo de iniciativas permitirían mejorar la gestión de la seguridad en el país?
- En particular, ¿qué mejoras podrían implementarse en los procesos de formación policial a cargo de la ANSP?

Gracias por su cooperación...