



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA REFORMA DEL SECTOR
SEGURIDAD: UN ANÁLISIS A TRAVÉS DE LOS CUERPOS POLICIALES DE
EL SALVADOR Y GUATEMALA**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

CUITLÁHUAC MEXITLI ROSAS NEWLAND

TUTOR: MTRO. RAÚL BENÍTEZ MANAUT

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE, UNAM.

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

-Al Maestro Raúl Benítez, por compartirme su experiencia, tiempo y conocimientos precisos, que enriquecieron la investigación y mi formación profesional.

-A la Dra. Eva Leticia Orduña, Dra. Sandra Kanety Zavaleta y al Mtro. Armando Rodríguez por sus valiosos comentarios a la investigación.

-A los profesores del programa del posgrado, especialmente al Dr. Alejandro Chanona, Dr. Pedro Morenos y Dr. Carlos Uscanga por su calidad docente y ampliarme las perspectivas acerca del complejo mundo de las Relaciones Internacionales.

-Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por permitirme desarrollar la investigación a cabalidad.

-A mi madre Argelia Newland, mi padre Marco Antonio Rosas y mi hermano Argel Rosas por siempre estar acompañándome y apoyándome en todo, desde el inicio del proyecto hasta su concreción.

-A mi hermano Marco Antonio Rosas, ejemplo de mi vocación intelectual, y quién me animó en todo momento a concluir la investigación. Sabes que nunca olvidaré esa tarde en la Biblioteca Central. Esta tesis es para ti. Siempre en mi memoria y pensamientos.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo I. Perspectivas teóricas y conceptuales.....	8
A. Cooperación Internacional en materia de seguridad dentro del liberalismo	8
1. Interdependencia en seguridad.	14
2. Transnacionalismo de la delincuencia organizada e ideas para su combate.....	16
B. Conceptualización de la Reforma del Sector Seguridad.....	19
1. El sector seguridad.	19
2. Definición de Reforma del Sector Seguridad	20
a. Cooperación internacional y operatividad de la Reforma del Sector Seguridad	23
Capítulo II. Transformaciones deontológicas de los cuerpos policiales: reforma y criterios para su funcionamiento en democracia.....	27
A. Cultura Policial.....	30
B. Reforma Policial	34
C. Policías en Democracia.....	36
Capítulo III. Contexto de inseguridad posconflicto en El Salvador y Guatemala: amenazas y respuestas policiales.	42
A. Principales expresiones criminales en El Salvador y Guatemala.....	48
1. Delincuencia común	49
2. Delincuencia Organizada.....	50
3. El grupo delincencial de las pandillas.....	54
B. Estrategias de política criminal reactivas	59
C. Respuestas no policiales a la inseguridad: linchamientos y <i>vigilantismo</i>	66
D. Empresas de seguridad privada	69
Capítulo IV. Correlación cooperación internacional-Reforma del Sector Seguridad con énfasis en los cuerpos policiales	72
A. Tecnificación y <i>Accountability</i> policial en Guatemala y El Salvador.....	75
B. Dimensión de seguridad comunitaria: intervenciones policiales de proximidad.	86
C. Sistema Judicial y Reforma del Sector Seguridad.....	100
1. Proyectos de justicia restaurativa en El Salvador y Guatemala.	101
2. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)	104
D. Integración regional en seguridad pública	108

1. Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica	109
2. Estrategia de Seguridad Centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana (ESCA-SICA).....	110
3. Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano (APTNC)	112
E. Cooperación internacional en la profesionalización policial.....	115
Conclusiones	120
Referencias.....	126

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Elementos y actores que conforman el sector seguridad restringido y ampliado.	20
Tabla 2. Escenarios de la RSS.	21
Tabla 3. Eslabones del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal.	28
Tabla 4. Principales expresiones de la tecnificación policial: Policía Orientada a Problemas, <i>Hot spot policing</i> y Policía Guiada por Inteligencia.	39
Tabla 5. Diagnóstico de los cuerpos policiales de Guatemala y El Salvador en 2012.	59
Tabla 6. Montos asignados para la cooperación internacional en seguridad ciudadana.	74
Tabla 7. Ejes de la CNRP Guatemala.	76
Tabla 8. Montos asignados por la USAID para la cooperación internacional en seguridad y justicia.	84
Tabla 9. Acciones de <i>policiamiento por terceros</i> realizados por el IEPADES.	89
Tabla 10. Homicidios en El Salvador 2015.	100
Tabla 11. Casos emblemáticos de la CICIG.	106
Tabla 12. Comparativo entre ESCA-SICA y estrategias de seguridad ciudadana del BID.	111

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Relación <i>vulnerabilidad-sensibilidad</i> en las deportaciones de convictos de Estados Unidos hacia El Salvador.	15
Figura 2. Ciclo de la cooperación internacional dentro la Reforma del Sector Seguridad. .	24
Figura 3. Homicidios en Guatemala y El Salvador 1996-2010.	45
Figura 4. <i>Distribución geográfica de los homicidios en el Triángulo Norte Centroamericano</i>	46
Figura 5. Logística del narcotráfico en Centroamérica.	52
Figura 6. <i>Organigrama de los Maras</i>	56
Figura 7. Linchamientos en Guatemala 1996-2010.	67
Figura 8. Organigrama de la PNC-EL Salvador.	80
Figura 9. Organigrama de la PNC-Guatemala.	82
Figura 10. Localización de Villa Nueva y Mixco, Guatemala.	91
Figura 11. Tasas de homicidios en Villa Nueva y Mixco 2001-2012, Guatemala.	95
Figura 12. Localización de Santa Tecla, El Salvador.	96
Figura 13. Disminución de homicidios en El Salvador durante la tregua entre pandillas.	97
Figura 14. Relaciones de la justicia restaurativa.	102
Figura 15. Distribución de los montos de cooperación de CARSI.	110

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- AMERIPOL**-Comunidad de Policías de América
- APTNC**- Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano
- BCIE**- Banco Centroamericano de Integración Económica
- BID**- Banco Interamericano de Desarrollo
- CAM**-Cuerpos de Agentes Metropolitanos
- CARSI**-Iniciativa Regional de Seguridad para América Central
- CIA**- Agencia Central de Investigaciones
- CIACS**-Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
- CNRP**- Comisión Nacional de Reforma Policial de Guatemala
- COMPSTAT**-*Comparative Statistic*
- DCAF**-*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*
- DEA**-Administración para el Control de Drogas
- DOT**-Delincuencia Organizada Transnacional
- DSN**-Doctrina de Seguridad Nacional
- ESCA-SICA**-Estrategia de Seguridad de Centroamérica del Sistema de Integración Centroamericano.
- IEPADES**- Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
- ILEA**-Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley
- IM**-Iniciativa Mérida
- IMASP**- Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública
- JICA**- Agencia de Cooperación Internacional de Japón
- MINUGUA**- Misión de Naciones Unidas en Guatemala
- OCDE**-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- ONG**- Organización no gubernamental

ONUSAL-Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador

PFI- *Prision Fellowship International*

PNC-Policía Nacional Civil

PNR-Programa Nacional de Resarcimiento

PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

RSS-Reforma del Sector Seguridad

SARA- *Scanning, Analysis, Response and Evaluation*

UE- Unión Europea

UNODC- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

USAID- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Introducción

La preocupación por alcanzar la seguridad pública se ha convertido en el *leitmotiv* de las agendas de la comunidad internacional, Estados y ciudadanos. Esto es resultado de las diversas circunstancias desafiantes que atraviesa el mundo que van desde la violencia generada por poderosos capos del narcotráfico hasta la delincuencia común. La creciente articulación de proyectos de cooperación internacional para disminuir el entorno de inseguridad da cuenta de ello.

La seguridad es un concepto en constante transformación definido por coyunturas históricas, políticas y económicas. El fin de la Guerra Fría en 1991, la aceleración de la globalización, la descentralización del Estado promovida por el neoliberalismo y el advenimiento de amenazas asimétricas-transnacionales, modificaron la manera de teorizar la seguridad. Por lo tanto, paradigmas como la *seguridad humana*, el *vínculo seguridad-desarrollo* y *gobernanza de la seguridad*, representan los intereses de ciudadanos, actores privados e internacionales, y se suman a la narrativa de la seguridad.

De manera paralela a la ampliación de la seguridad se han agudizado las desigualdades sociales y económicas entre el Norte y el Sur global, lo cual crea ambientes propicios para que prosperen la violencia social y la criminalidad, misma que es cada vez más sofisticada, poderosa y global. Castells (1996) y Gilman, *et. al.* (2013) advierten sobre los efectos de la *globalización desviada* y su potencial de generar “agujeros negros” : aquellos territorios marcados por la anomia institucional y social- donde las consecuencias de la criminalidad son más devastadores.

Ante los embates del lado oscuro de la globalización, la agudización de amenazas asimétricas y un orden internacional post westfaliano; la cooperación internacional en seguridad (CIS) es cada vez más necesaria, ya que un Estado sin importar sus capacidades técnicas o financieras no puede hacer frente a estas amenazas de manera aislada. La incursión de instituciones y actores -internacionales y no gubernamentales- es indispensable para la producción de la seguridad.

América Latina es considerada una de las regiones más violentas del mundo. El Triángulo Norte Centroamericano, integrado por Guatemala, Honduras, y El Salvador, sobresale por tener las tasas de homicidio más altas del hemisferio.

Las causas de los elevados índices de violencia y criminalidad son multifactoriales; encuentran sus explicaciones en las carencias estructurales y en el debilitamiento del capital social, sumado a instituciones judiciales frágiles. Paradójicamente, el sector seguridad, integrado por las Fuerzas Armadas, Policías y Servicios de Inteligencia, contribuye al entorno de inseguridad. Factores como la corrupción, impunidad, ejecuciones extrajudiciales, escasa profesionalización, sistemas inadecuados de justicia y de readaptación social, suministran los incentivos para que el círculo vicioso de violencia se perpetúe por su disfuncionalidad.

La disfuncionalidad de los cuerpos policiales en El Salvador y Guatemala guarda relación con su trayectoria histórica. Los conflictos armados de la primera mitad del siglo XX, provocados por la falta de apertura política y concentración en la tenencia de la tierra, se intensificaron por el entorno internacional dictado por la conflictividad de la Guerra Fría (1945-1991). La añeja tensión entre clases se convirtió en un asunto de movimientos de liberación nacional contra el *establishment* opresor. De este modo, la cosmovisión del sector seguridad se centraba en la guerra interna. La situación de seguridad del siglo XX convergía en ambos países en una:

- Escasa distinción entre las labores de las Fuerzas Armadas, Policías y Servicios de Inteligencia: proteger al statu quo orientaba sus acciones.
- Generalización del Estado de excepción, con violación de derechos humanos y aplicación de tácticas de terrorismo de Estado para neutralizar al enemigo interno
- CIS ideologizada y sustentada en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), concebida en el supuesto de que las Fuerzas Armadas debían asumir la conducción política del Estado y sociedad, ante el peligro del enemigo comunista.
- Amplia circulación de armas en el territorio y enraizamiento de la cultura de la violencia entre la población civil.

La conclusión de la Guerra Fría coincidió con la necesidad de finiquitar los conflictos internos y alcanzar la paz a fin de establecer una transición democrática en El Salvador y

Guatemala. En el ámbito internacional los marcos geopolíticos e ideológicos que legitimaron los regímenes autoritarios resultaban anacrónicos. Por su parte, de manera interna se pactó el cese al fuego que permitieron formular, con ayuda de la comunidad internacional, los *Acuerdos de Paz* en 1992 para El Salvador y en 1996 para Guatemala.

Los conflictos armados heredaron a El Salvador y Guatemala un sector seguridad de naturaleza autoritaria, por lo que hubo necesidad de reformarlo y separar a las Fuerzas Armadas de los cuerpos policiales, Por lo tanto, una de las condiciones para pactar la paz, en ambos países fue la fundación de Policías Nacionales Civiles (PNC). Se inició la reconversión de los antiguos aparatos de seguridad en el que participaron actores internacionales –donadores- y de la sociedad civil. Dichos actores desempeñaron acciones de financiación, capacitación, y evaluación de las nuevas estructuras y programas de seguridad.

La transición democrática orientó a los donadores a promover operaciones de reconstrucción institucional (*statebuilding*), operaciones de mantenimiento de paz (*peacekeeping*) y de consolidación de la paz (*peacebuilding*). Tales como el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), que propiciaron el sostenimiento y vigilancia hacia las recién fundadas Policías civiles.

La Reforma del Sector Seguridad (RSS)¹ no es lineal ni de corto plazo; responde a coyunturas políticas y económicas, tanto de los donadores como de los receptores, quienes actúan bajo una lógica utilitarista de maximización de beneficios.

El itinerario de la RSS en El Salvador y Guatemala se periodiza de la siguiente manera:

- 1) De los *Acuerdos de Paz* a 2001. El interés de los donadores versaba en la transformación del sector seguridad: expresado principalmente en el mejoramiento de las relaciones cívico-militares, independencia de los cuerpos policiales, acciones de desarme, reinserción de excombatientes guerrilleros; así como transformaciones en la doctrina militar y policial que culminaron en el diseño de *Libros Blancos* de

¹ La RSS entendida como paradigma se relaciona con los ordenamientos que la definen como son: gestión y orientación civil de las instituciones tradicionales del sector seguridad; respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos; y control de armas (Schnabel y Ehrhart, 2005).

Defensa², en los cuales se encuentran plasmados las directrices de las Fuerzas Armadas en contextos democráticos, y la expresa separación entre la seguridad nacional y pública.

- 2) De 2001 a 2010. El acelerado deterioro de la seguridad ciudadana en El Salvador y Guatemala producto de las acciones del crimen organizado (cárteles del narcotráfico y pandillas) condujo a la implementación de modelos de intervención policial reactivos, expresados en estrategias de “mano dura”. De manera coincidente, el atentado terrorista del 11-S modificó la agenda de los donadores hacia la promoción de la guerra contra el terrorismo (*war on terror*) a nivel global, y para Centroamérica se enfatizaron las acciones encaminadas a la guerra contra la drogas (*war on drugs*) que en 2008 se materializaría como la Iniciativa Mérida (IM) y posteriormente, en la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) en 2010.
- 3) De 2010-2014. El agotamiento y fracaso de los modelos de “mano dura” permitió que tanto receptores como donadores exploran modelos proactivos en el combate del crimen organizado; tales como policías de proximidad y un mayor enfoque en proyectos de prevención primaria del delito. La eficacia de dichas estrategias es vulnerable ante las oleadas de violencia criminal, tal y como quedó demostrado con la tregua entre pandillas de 2012 en El Salvador, donde se osciló de una reducción en la tasa de homicidios a un aumento drástico sin precedentes en un corto plazo.

El objeto de estudio consiste en analizar la correlación existente entre las acciones de los donantes y los cuerpos policiales de El Salvador y Guatemala en el diseño y ejecución de planes de seguridad pública de corte proactivo como son la recuperación del espacio público, policías de proximidad e incorporación de criterios democráticos dentro de las policías tales como: apartidismo, profesionalización, efectividad y mecanismos de vigilancia internos y externos.

² En 2003 fue publicado en Guatemala el *Libro de la Defensa Nacional*, mismo que fue reeditado en 2015 con el título *Libro Blanco de Seguridad*. En El Salvador en 2006 se publicó *La República de El Salvador: su defensa nacional y Fuerzas Armadas*

El éxito de los proyectos emprendidos por los donantes depende de su sostenibilidad y su continuidad más allá de coyunturas específicas de la duración de un determinado gobierno, así como por su capacidad para regenerar el capital social mediante la prevención comunitaria del crimen y del mejoramiento del trabajo policial con herramientas tendientes a su tecnificación. Se observa que las comunidades que se han apropiado intensivamente los modelos policiales de los donadores cuentan con bajas tasas de homicidio. No obstante, estos proyectos son vulnerables ante la complejidad de la violencia causada por los pandilleros, especialmente en El Salvador, y los cárteles del narcotráfico, en Guatemala; quienes terminan por orientar las políticas criminales hacia la “mano dura” en detrimento de la RSS.

La temporalidad comienza en la mitad de la década de 1990, coincidente con la irrupción masiva de la violencia criminal y finaliza en el 2015: año de relevancia para El Salvador y Guatemala. En el primer país los efectos del fracaso de la tregua entre pandillas posicionaron a esta nación como una de las más violentas del mundo. Por otro lado, en Guatemala los escándalos de corrupción de alto nivel destapados por medio de las investigaciones desarrolladas por la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG) llevaron a la dimisión del presidente Otto Pérez Molina (2012-2015), el 3 de septiembre de ese mismo año.

Después de los elementos anteriormente expuestos, la hipótesis de trabajo queda enunciada así: *en contextos marcados por la violencia social y debilidad institucional, como en El Salvador y Guatemala, la promoción de la Reforma del Sector Seguridad por parte de los cooperantes coadyuva al fortalecimiento de los cuerpos policiales mediante la introducción de mecanismos de mejoramiento organizacional y de seguridad comunitaria.*

La hipótesis de trabajo se complementa con las sucesivas hipótesis específicas:

- a) *El incremento de la violencia criminal ralentiza los efectos de la Reforma del Sector Seguridad al remilitarizarse la seguridad pública. En tanto que, la disminución de la misma permite la eficacia de los modelos policiales proactivos.*

b) *La cooperación internacional policial permite la transferencia de la cultura policial de los donadores hacia los receptores, al incidir en las políticas públicas y en la implementación de estrategias de seguridad; con el propósito de estandarizar doctrinas policiales y replicar casos exitosos en situaciones problemáticas.*

Para construir la investigación y corroborar las hipótesis se recurrió a la utilización de técnicas de investigación documental, mismas que contribuyeron a la elaboración del marco teórico y del *estado del arte* de los cuerpos policiales en sociedades democráticas³. Además, se revisaron las principales tendencias delictivas en ambos países, y puntualmente las intervenciones policiales y de la sociedad civil en pro de su combate. Por último se realizó un mapeo de los proyectos ejecutados por los cooperantes en rubros de seguridad comunitaria, policías de proximidad, profesionalización e integración regional.

Como resultado de la estrategia metodológica emana la estructura de la investigación, organizada en torno a cuatro capítulos. El primer capítulo, expone el marco analítico de nuestro objeto de estudio a partir de categorías propias de la teoría liberal de las relaciones internacionales como son la interdependencia y transnacionalismo. Asimismo, se define qué se entiende por RSS y cómo es aplicada como un instrumento de la cooperación internacional y extensión de la política exterior de los países desarrollados, ideado para resolver las problemáticas de inseguridad en países posconflicto, en transición democrática o con violencia criminal desbordada.

El segundo capítulo da cuenta de las transformaciones ocurridas en la deontología policial a partir de la inclusión de una normatividad fundamentada en valores democráticos como son: mayor eficacia, rendición de cuentas y reducción de malas conductas policiales. Tales ideales se expresan a través de la reforma policial y sus vertientes que buscan la modificación de la cultura policial con el objeto de incrementar la calidad.

³ Debido a que gran parte de la literatura referente a la RSS y los tópicos de seguridad comunitaria son publicados en inglés se recurrió a su traducción para agilizar la lectura de la investigación. Todas las traducciones fueron realizadas por el autor. Asimismo, para fines de la investigación se entiende como donadores o cooperantes a los países, organismos financieros internacionales, cuerpos policiales externos así como entidades privadas que tienen incidencia financiera, técnica y de evaluación en la RSS. Por otra parte, los receptores corresponden a los cuerpos policiales, aunque también se contemplan como tales a las comunidades (municipios o barrios) e individuos que se benefician de la cooperación.

El tercer capítulo analiza el entorno de violencia criminal imperante desde el término de los conflictos armados- expresado mayormente en el aumento del delito callejero, en la lucha oligopólica de los narcotraficantes y el desbordamiento de las pandillas y las respuestas policiales de carácter reactivo para contener estas manifestaciones criminales. También se incluyen respuestas no policiales que constituyen una desviación ante la inoperancia del control social formal, como son los fenómenos de los linchamientos, el *vigilantismo*. Asimismo, se aborda el crecimiento de las empresas de seguridad privada como consecuencia de la desconfianza hacia los cuerpos policiales y del incremento de la privatización del espacio público.

El último capítulo examina los proyectos implementados por medio de la cooperación internacional encaminados al mejoramiento de las prácticas policiales, de justicia, profesionalización e integración regional; englobados principalmente en las concepciones de seguridad comunitarias, justicia restaurativa y policía transnacional.

Capítulo I. Perspectivas teóricas y conceptuales

A partir de la revisión del devenir de la cooperación internacional en la RSS en El Salvador y Guatemala se puede advertir que el Realismo y su variante *neo* explican los marcos analíticos propios de la Guerra Fría, es decir, los coincidentes con los conflictos armados. Por su parte, las categorías del liberalismo como el transnacionalismo, interdependencia, neoliberalismo institucional y gobernanza global sirven para el entendimiento de la realidad de violencia criminal posconflicto y las subsecuentes intervenciones de los donadores para contenerla.

La investigación aborda la CIS holísticamente. Contiene toda la gama de cooperación emprendida entre los países del objeto de estudio y la variedad de donantes involucrados. Las modalidades de cooperación corresponden a operaciones realizadas entre un país desarrollado y uno en desarrollo (cooperación Norte-Sur); de manera horizontal entre países que se encuentran en desarrollo (Cooperación Sur-Sur); con la finalidad de exportar las ventajas de una experiencia de cooperación Norte-Sur sobre un tercer país en desarrollo (cooperación triangular); orientada al intercambio de conocimientos institucionales (cooperación técnica) y entre organismos civiles de países desarrollados sobre los países en desarrollo (cooperación descentralizada). Cabe aclarar que la CIS teorizada desde una perspectiva liberal engloba parámetros tanto del *gerencialismo público* como de seguridad democrática. Eficiencia, *asociaciones público-privadas*, apego al Estado de derecho, debido proceso y proximidad policial con el ciudadano se convierten en la razón de la asistencia en seguridad pública por parte de los donadores hacia los receptores.

A. Cooperación Internacional en materia de seguridad dentro del liberalismo

Las principales teorías de las Relaciones Internacionales desentrañan los motivos que originan la CIS. En el *Realismo*, existe un interés egoísta de los donantes por mantener un área de influencia y maximizar su seguridad frente al peligro que pueda presentarse en los

países más cercanos: el poder subyace en la conformación de alianzas militares (Pauselli, 2013). Por contraste en el *Liberalismo*, la cooperación internacional es una extensión de política exterior de las potencias occidentales –y afines- para mitigar la anarquía del sistema internacional⁴, al promover la bandera de la *democracia liberal* en el exterior como una forma de protegerse de la diseminación de entornos desafiantes (Navari, 2008 y Stuch, 2007).

Durante la Guerra Fría, *grosso modo*, la agenda de seguridad se encontraba orientada en la capacidad ofensiva y defensiva militar de los Estados ante amenazas reales o potenciales que pudieran desestabilizar al territorio, gobierno y población -referentes tradicionales de la seguridad nacional-. El eje de la seguridad lo constituía la supervivencia del Estado-Nación, bajo un esquema de conflictividad ideológica Este-Oeste. Por lo tanto, “el apoyo bilateral y multilateral de seguridad se percibe como un instrumento de la *realpolitik* impulsado ideológicamente, y no cómo un mecanismo para promover el desarrollo y la consolidación de la paz” (Sedra, 2010:16).

Bajo esa tesitura, la CIS durante el transcurso de los conflictos armados en Guatemala (1960-1996) y El Salvador (1979-1992) se orientó en aumentar las capacidades policiales en la detección y supresión de colectivos considerados insurgentes, además de sus focos y bases de apoyo popular. El objetivo consistió en evitar la mayor adherencia de civiles a esas causas aplicando de estrategias de *guerra de baja intensidad* como son: la contrarrevolución, control militar de la política y la manipulación propagandista para desacreditar a los adversarios. Destacan, en ambos países, los planes diseñados por:

- a) La Oficina de Seguridad Publica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que durante 1961 a 1974 brindó “ayuda humanitaria en países con tendencias antidemocráticas” (Steinsleger, 2011). En 1974, el decreto *Section 660 of the Foreign Assitence Act* restringió a la USAID ofrecer entrenamiento y suministros que reforzaran la DSN en los cuerpos policiales y a las Fuerzas Armadas de los receptores (Fritz, 2015). En 1987 se les permitió

⁴ En términos de los estudios de seguridad la anarquía internacional propone que “cada Estadonación es responsable de su propia supervivencia y en el último de los casos solo puede confiar en sí mismo (autoayuda) para protegerse de los ataques de otro (Aguayo y Michael, 2009: 19).

brindar apoyo a los cuerpos policiales de El Salvador durante 1986-1987, pero haciendo hincapié en valores “democráticos”.

- b) La *Escuela Militar de las Américas (1961-1990)* en Fort Gulick, Panamá;
- c) *Operación Charly*, realizada por el Ejército Argentino en Guatemala y El Salvador de 1979 a 1981, y finalmente
- d) Asesorías de empresas militares privadas como la *International Security and Defense Systems* que actuaron durante el triunvirato militar de Efraín Ríos Montt, Horacio Maldonado Shaad y Francisco Luis Gordillo (1982-1985) en Guatemala y asesoraron a los escuadrones de la muerte salvadoreños.

No obstante, la repentina culminación pacífica de la Guerra Fría, el creciente avance del liberalismo impulsado por la aplicación de los postulados del Consenso de Washington vía Programas de Ajustes Estructurales (PAES) en la región y la tercera ola democrática⁵, permitieron a las potencias occidentales y a sus organismos financieros internacionales rearticular intereses geopolíticos, en los países subdesarrollados, tendientes a acelerar la globalización neoliberal a la par de promover un discurso de seguridad humana y observancia de derechos humanos. Esta narrativa de seguridad de la posguerra fría se define por su amplitud de sus campos semánticos, y es interpretada como contención a los excesos presentados en los fenómenos de: “la escasez alimentaria y de energéticos, cambio climático, desigualdad [social y económica], militarismo y conflictos violentos” (Ammerdown Group, 2016: 3-4).

La CIS teorizada bajo un enfoque liberal se sustenta en la *gobernanza de la seguridad*, la cual “refleja la creciente fragmentación de las estructuras de autoridad que manejan temas de seguridad internacional” (Flemes y Radseck, 2009:5). De esta forma la CIS deja de ser un monopolio exclusivo del Estado al abrirse múltiples canales más allá de los fines militares e institucionales, lo que permite la inclusión de actores no estatales en la arquitectura de la seguridad.

⁵ Periodización propuesta por Huntington (1994) para señalar el agotamiento de los regímenes autoritarios y las transiciones democráticas ocurridas de 1970 a 1990, principalmente en países del mediterráneo europeo y en Latinoamérica. La tercera ola se comprende la difusión de los valores propios de la democracia liberal, como la participación de la oposición política en la esfera pública, la estabilidad del régimen y la competencia electoral.

En suma, los postulados del Realismo explican las dinámicas de la CIS realizadas durante los conflictos armados, mismas que se concretaron en escenarios de guerras subsidiarias (*proxy wars*) entre la hegemonía norteamericana y la influencia de subversión externa (soviética), derivada del *foquismo guerrillero* del triunfo de la revolución cubana⁶. Mientras que el liberalismo y sus categorías explican el complejo panorama posconflicto, definido por una violencia sin ideología aparente y la consecuente búsqueda de alianzas regionales para enfrentar las amenazas a la seguridad en un mundo globalizado definido por el credo liberal.

La ampliación de la agenda de seguridad mediante el *vínculo seguridad y desarrollo* -promovida con ahínco a partir de la declaración de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2010*- permite que los donadores desarrollen acciones en ambos sentidos. El proceder del vínculo se sustenta en el entendido de que si mejoran las condiciones estructurales disminuyen los conflictos generadores de violencia. Empero, para Chandler (2007) el *vínculo seguridad y desarrollo* es un argucia retórica que compromete a los donadores moral y simbólicamente con los problemas de la periferia, sin atacar de fondo los problemas estructurales que los causan.

En el entorno de la posguerra fría la CIS ha adquirido notoriedad a partir de la Convención de Palermo, suscrita en 2001 bajo el auspicio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en donde se exponía la urgencia de instituir marcos jurídicos internacionales ante el aumento de las diversas manifestaciones de la criminalidad transnacional. Borjón (2005:18) complementa lo expuesto por la Convención de Palermo, al definir la CIS a través de los motivos que dan origen a ésta: “armonizar en lo posible la legislación interna y normativa internacional, para prevenir, perseguir y sancionar los delitos cometidos por la delincuencia organizada transnacional (DOT)”.

⁶ La teoría del foquismo guerrillero, propuesta por Ernesto “Che” Guevara y retomada por Régis Debray, plantea que la revolución cubana es replicable debido a las claves que condujeron a su éxito. Éstas son: “1) Las fuerzas populares pueden ganar una guerra contra el Ejército, 2) No siempre hay que esperar a que se den todas las condiciones para la revolución; el foco insurreccional puede crearlas, 3) En la América subdesarrollada, el terreno de la lucha armada debe ser fundamentalmente en el campo”. (Guevara, 2007:391).

Por su parte, la CIS se desglosa de acuerdo con las diversas necesidades del sector seguridad: existe cooperación en rubros militares, de inteligencia, en materia penal, y policial. La cooperación internacional policial tiene por objetivo el fortalecimiento de las “capacidades mediante el intercambio de información, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica y el intercambio de experiencias en materia de investigación criminal y procesos de formación policial” (PNC, 2010:11). Por consiguiente, encuentra sentido en el mejoramiento de las funciones policiales, respecto a la problemática organizacional y eficacia en el combate a la criminalidad. Análogamente, la cooperación policial permite exportar modelos policiales de los donadores hacia los receptores con el fin de homologar prácticas, valores y normas.

Sin importar el enfoque teórico la cooperación internacional necesita operatividad, un elemento que destaca en la puesta en marcha en la configuración de cooperación es el de la *condicionalidad*, la cual permite extender el poder de los donadores sobre los receptores por medio de los compromisos adquiridos en una dinámica de incentivos y sanciones

Al iniciarse la RSS en El Salvador y Guatemala se produjo la denominada *precondicionalidad*, consistente en “acciones políticas acordadas durante las negociaciones entre el organismo internacional y el gobierno nacional, las cuales se realizan antes de que se aprueben las condiciones de un crédito o colaboración” (Checkel, citado en Rocha, 2012:738).

Este tipo de condicionalidad estuvo influida por los cambios ocurridos en la política exterior de los Estados Unidos hacia Centroamérica durante 1990. En primer lugar, se suscitó un cambio ideológico-discursivo en las estrategias de CIS que se venían aplicando en la Guerra Fría. Este viraje encuentra sus antecedentes en la constante denuncia y difusión ante la opinión pública estadounidense de actos de lesa humanidad perpetrados por los regímenes autoritarios de Guatemala y El Salvador, y secundados por la asistencia militar de EUA. Como consecuencia del escándalo Irán-Contra (1985-1987) se comenzó a evidenciar la responsabilidad de la Agencia Central de Investigaciones (CIA) y la Administración para el Control de Drogas (DEA) en acciones de contrainsurgencia en Centroamérica. Sobresale, por ejemplo, el caso de Randy Capister agente de la CIA, narcotraficante y fundador de los escuadrones de la muerte en Guatemala y El Salvador,

quien estructuró una red triangular asentada en El Salvador para traficar cocaína a Estados Unidos y con las ganancias obtenidas comprar armas para los paramilitares de la región, durante los ochenta.

De este modo, para los noventa, resultaba cuestionable perpetuar dinámicas abiertamente criminales y militaristas en un contexto marcado por la súbita desaparición de la amenaza soviética en la región, el desgaste interno de los regímenes autoritarios y la urgencia de protección a los derechos humanos, por lo que rápidamente había que revertir la situación. .

Simultáneamente, la aparición de la globalización neoliberal propició que los Estados Unidos tuvieran el interés en terminar con los conflictos armados de manera pronta. Durante la administración de Clinton (1993-2001) la agenda económica se orientaba hacia la gestación del ALCA (Área de Libre Comercio de Las Américas), por lo que “el libre comercio tenía como condición indispensable la paz” (Benítez, 1995:82), lo que priorizaba los asuntos económicos sobre los militares. Esto acentuó las relaciones de interdependencia compleja en la región, aunado con la necesidad de la llegada de civiles al poder y de la desmilitarización del sector seguridad.

La condicionalidad no solamente se ciñe a elementos de presión económica y financiera ejercida por los donantes, pues impacta en las decisiones políticas y en el rediseño de las instituciones de seguridad y justicia. En Guatemala, los cooperantes presionaron a las cúpulas militares para facilitar el mando civil en todo el sector seguridad. Glebbeek (2001:437) sintetiza este episodio ocurrido durante el gobierno de Vinicio Cerezo (1986-1991):

Todo intento de RSS era bloqueado directa o indirectamente por los militares. Tenían miedo de perder el control sobre los asuntos de seguridad interna. Pero finalmente los militares se vieron obligados a negociar y abrir la arena política, pues necesitaban del apoyo internacional, especialmente económico, así como mejorar la mala imagen que tenían.

1. Interdependencia en seguridad.

La interdependencia impacta en la agenda de las relaciones internacionales al definir la mayor parte de los problemas internacionales como *intermésticos* o *glocales*, tal y como ocurre con los asuntos de seguridad y criminalidad, puesto que traspasan fronteras y se encuentran interconectados por una dependencia mutua de costos recíprocos. En consecuencia, el reparto de los costos difumina la distinción entre *high politics* y *low politics*⁷, lo cual permite ampliar la agenda de la seguridad con base en la trascendencia global de los temas y actores.

La esencia de la *interdependencia en seguridad* recae en cuán se encuentra expuesto un país ante determinados riesgos globales; así como las subsecuentes inversiones efectuadas en el interior y en terceros países para disminuir tal situación. Las relaciones de interdependencia –incluidas las de seguridad– se componen de dos dimensiones: la *vulnerabilidad* expresada en los costos de aplicar políticas alternativas y la *sensibilidad* que representan los costos de cambiar políticas que están siendo aplicadas (Keohane, 2009:117). En consecuencia, las acciones u omisiones en las políticas criminales domésticas repercuten en las internacionales. La interdependencia se agudiza si existe contigüidad geográfica o lazos históricos de dependencia.

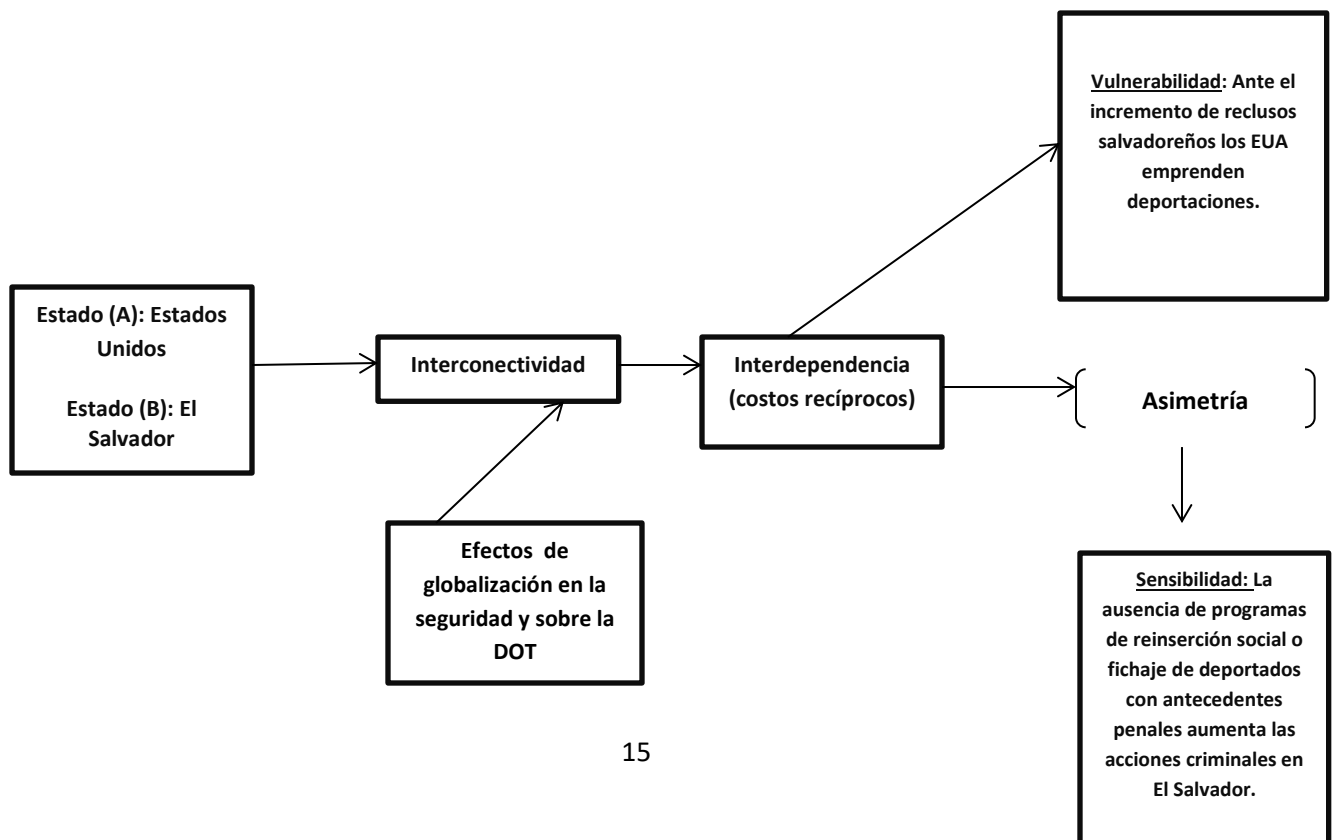
El entorno posconflicto de El Salvador y Guatemala se caracteriza por su alta interdependencia en seguridad. La susceptibilidad de ambos países se intensifica debido a la ubicación geoestratégica del istmo centroamericano, la disputa y expansión de las operaciones de la DOT y la ejecución de planes antinarcoóticos realizadas entre Estados Unidos, México y Colombia repercuten de manera significativa en el balance de la seguridad regional.

La impronta de los Estados Unidos sobre la región centroamericana ejerce su influencia en los ámbitos de seguridad interna de El Salvador y Guatemala. Cada política criminal implementada en los Estados Unidos impacta en las tendencias de violencia en el Triángulo Norte Centroamericano. Michael Shifter (2012) subraya las condiciones sociopolíticas de Estados Unidos tendientes a agudizar las relaciones de vulnerabilidad-sensibilidad en ambos países centroamericanos:

- 1) Estrategias de reducción de consumo de cocaína y heroína poco vigorosas, que estimulan la rentabilidad de su trasiego.
- 2) Poca coordinación entre autoridades estadounidenses y centroamericanas acerca de los criminales deportados, y poca implementación de programas de reintegración para migrantes retornados en sus países de origen.

La relación vulnerabilidad-sensibilidad se puede representar de manera gráfica si tomamos como ejemplo el vínculo existente entre las deportaciones de *Mareros* y el aumento en las tasas de violencia en El Salvador (Figura 1). De acuerdo con esta hipótesis, se señala que el aumento de las deportaciones se encuentra ligado con los picos de violencia recientes en el Triángulo Norte Centroamericano: “entre los años fiscales 2010 a 2103, casi 100, 000 delinquentes convictos fueron repatriados a Guatemala, El Salvador y Honduras [...] Las deportaciones criminales coinciden con un aumento en los índices de criminalidad en la región y el aumento en el flujo de menores que cruzan la frontera sin sus padres” (Chardy, 2014).

Figura 1. Relación vulnerabilidad-sensibilidad en las deportaciones de convictos de Estados Unidos hacia El Salvador.



Fuente: elaboración propia con información de Nye (2013:267), Chardy (2014) y Shifter (2012).

Existen dos lecturas sobre la interdependencia en seguridad aplicables a la realidad del Triángulo Norte Centroamericano. En la primera, la inseguridad es el resultado de la falta de la inversión en los costos de la seguridad, capaz de producir un efecto bumerán: “la inversión de un agente para reducir sus propios riesgos también disminuye los riesgos experimentados por otros. En otras palabras a mayor inversión de los agentes en medidas preventivas, menores son las externalidades negativas en el sistema” (Heal y Kunreuther, 2005:3). En la segunda lectura, la interdependencia en seguridad es interpretada como *responsabilidad compartida* entre naciones afectadas por una misma problemática de inseguridad transnacional y que buscan soluciones comunes para enfrentarlas. Las dos concepciones enfatizan la importancia de la cooperación internacional como un medio ineludible para reducir la vulnerabilidad y sensibilidad en una relación de costos recíprocos.

2. Transnacionalismo de la delincuencia organizada e ideas para su combate

El transnacionalismo se ha convertido en un fenómeno inherente a la globalización contemporánea y explica los efectos del incremento de la presencia de actores internacionales sobre un entorno local. El transnacionalismo, tiene dos acepciones. En la primera, representa una red que une -por medio de vínculos y nodos- a actores supranacionales, gobiernos y sociedad. La segunda, hace referencia a la creciente difusión de ideas, estilos y normas occidentales, reflejadas en la internacionalización de las políticas domésticas de los países desarrollados (Nye y Keohane, 1971). Dicha transnacionalización de ideas impacta en la RSS. Los criterios de los donantes son adecuados dentro de las políticas públicas de los receptores por medio de la *glocalización*⁸.

⁸ Robertson (1995) refiere al fenómeno de la *glocalización* como la tensión existente entre la homogenización y estandarización de valores resultantes de la globalización, versus, su apropiación y adaptación local.

Los patrones de interacción de las redes transnacionales modifican las relaciones geopolíticas de los Estados: “el poder político no es sólo una cuestión de control de territorio, sino que también es un asunto sobre el control del movimiento de bienes, capitales y personas, así como la habilidad de construir redes para ventaja propia a través de las fronteras políticas” (Flint, 2006: 158). En este tenor, la función de la red consiste en profundizar la influencia de un poder hegemónico sobre una determinada región, y dentro de sus asuntos económicos políticos, sociales y de seguridad. Para maximizar tal influencia es necesario que el Estado *hegemón* suscriba tratados de poder inteligente (*smart power*)⁹ con otros Estados o agentes de la red para producir seguridad para ellos mismos y entre los nodos.

La existencia de agentes transnacionales modifican las redes internacionales de seguridad. La Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) figura como una de las amenazas más relevantes a la seguridad internacional, ya que se encuentra en constante expansión y sus efectos son cada vez más amplios y letales. La conquista de la DOT del orbe depende la existencia de la *globalización desviada* (Gilman, *et. al.* 2013) que utiliza los insumos de la globalización como la acelerada movilidad del capital, bienes, personas y tecnologías para generar la dispersión y prosperidad de sus empresas criminales.

Las estructuras criminales se caracterizan por su patrón de interacción reticular. Los nodos emergen de las organizaciones criminales que establecen vínculos subrepticios con los aparatos del Estado -por medio de la corrupción e infiltración- y con la sociedad. La solidez de los vínculos de la red complica su detección y posterior erradicación. A pesar de su aparente clandestinidad, la delincuencia organizada utiliza el poder intimidatorio de la

⁹ El poder inteligente conforma una estrategia de política exterior estadounidense, asociado al partido demócrata, sustentada en la redefinición de poder duro (injerencia militar) y blando (mayor penetración económica y cultural) por medio de parámetros tecnocráticos y de gobernanza global a fin de mantener la influencia y aceptación de las intervenciones estadounidenses ante el desgaste del militarismo de los neoconservadores de la administración de George W. Bush (2001-2009). Se desdobra a través de: a) alianzas, asociaciones e instituciones, b) desarrollo global, c) diplomacia pública, d) integración económica y e) tecnología e innovación (Armitage y Nye 2007:5).

violencia para lograr sus objetivos: ganar el control territorial y de mercados sobre grupos rivales, y en algunos casos contra el Estado al establecer *netwars*¹⁰.

El impacto de la DOT será más severo en comunidades socialmente excluidas y desatendidas por el Estados, las cuales responderán ante la falta de oportunidades mediante: “la creación de sus propias fuentes de crédito, acceso a empleos y la seguridad” (UNODC, 2010:27), tal situación genera los elementos necesarios para formar la "tormenta perfecta" que desemboca en altos índices de criminalidad y violencia social.

La transnacionalidad de la delincuencia organizada representa unos de sus mayores retos. La instrumentación de mecanismos de cooperación internacional policial y en materia penal debe de ser directamente proporcional al avance y sofisticación tecnológica de las redes de la DOT.

Ante la aceleración de la globalización desviada, Friedichs (2007:12) propone abandonar concepciones parroquianas en torno al combate del crimen:

En las sociedades tradicionales la delincuencia y su control son en gran parte local e individual; en las sociedades modernas la delincuencia y su control son más nacionales y organizacionales. En las sociedades posmodernas, la delincuencia y su control son globales y con un funcionamiento de redes.

En consecuencia, la creciente operatividad de los mecanismos de CIS -incluidas la policial y penal- permiten la transferencia de recursos, capacidades y la experiencia de los donadores hacia los cuerpos policiales de los receptores, asociado a sus concepciones de trabajo policial, por medio de la transnacionalización de ideas que influyen en la manera en que se conciben los planes y estrategias de seguridad pública.

Para Giraldi (*cf.*2013: 461-467) existen cuatro formas en que la transnacionalización de las ideas ocurre. Tales mecanismos se pueden extrapolar con las acciones de la CIS implementadas por los donantes en El Salvador y Guatemala.

¹⁰ En palabras de Arquilla y Ronfeldt (2001:6) desde finales del siglo XX los conflictos se desarrollan en forma de red (*network based conflict*), en tales conflictos: “los adversarios modifican sus estructuras y estrategias para aprovechar los diseños [patrones] de la red” para su ventaja.

- 1) *Coerción*: significa que las organizaciones internacionales presionan a los Estados para adoptar ciertas políticas.
- 2) *Competencia*: los hacedores de políticas anticipan o reaccionan ante el comportamiento de otros países con el fin de atraer o retener recursos económicos.
- 3) *Aprendizaje*: los hacedores de políticas usan la experiencia de otros países para estimar las consecuencias probables del cambio político.
- 4) *Emulación*: proceso en el que se difunden las propiedades normativas y socialmente construidas de un lugar a otro, a través de cálculos estratégicos o persuasión.

Las dos primeras formas se identifican tradicionalmente con la cooperación Norte-Sur y por la proporcionada por organismos financieros internacionales. En el caso de El Salvador y Guatemala se vincula con la liberalización y la condicionalidad económica; ejemplificados en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA) y más recientemente la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano (APTNC). En otro aspecto, las últimas dos formas corresponden a los cambios ocurridos en la gobernanza de la seguridad y en la reproducción de intervenciones policiales basadas en experiencias de seguridad comunitaria que han sido consideradas como exitosas en otros países (véase capítulo IV).

B. Conceptualización de la Reforma del Sector Seguridad

1. El sector seguridad.

El sector seguridad, en su conjunto, integra a todas las instituciones, recursos, personas y políticas encargadas de proveer la fuerza necesaria para contrarrestar y minimizar los efectos de lo que es catalogado como amenaza para el Estado, gobierno y ciudadanía. Debido al alcance de su poder, expresado por su capacidad coercitiva y sus vínculos con el poder, éste debe operar en concordancia con el Estado de derecho, a fin de evitar abusos de autoridad.

De acuerdo con las concepciones de seguridad -sea ampliada o restringida- dependerán los actores involucrados en el sector seguridad. En una concepción restringida, el sector seguridad se encuentra únicamente integrada por las Fuerzas Armadas, Policías y los Servicios de Inteligencia, con sus respectivas agendas específicas. La seguridad ampliada involucra a actores privados en la producción de la seguridad, su agenda aborda temas como la seguridad ciudadana, pobreza, seguridad alimentaria, cuestiones de género, entre otros. La tabla 1 expone los elementos y actores que integran el sector seguridad en estos dos espectros.

Tabla 1. Elementos y actores que conforman el sector seguridad restringido y ampliado.

Sector seguridad restringido	Sector seguridad ampliado
<ul style="list-style-type: none"> -Sistemas de Justicia Penal -Sistemas de Inteligencia -Sistemas de Seguridad del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> -<i>Cuerpos no establecidos por la ley</i>: milicianos, seguridad privada, crimen organizado -<i>Organizaciones civiles</i>: empresarios y <i>think tanks</i>, Organizaciones no gubernamentales (ONG) -<i>Actores externos</i>: donantes, compañías de seguridad y militar privadas -<i>Agencias de control independiente</i>: organismos de defensa de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE (2007:3) y DCAF (2009).

Todos los componentes del sector seguridad –ampliados o restringidos- se encuentran interconectados. Su desempeño en un régimen democrático debe ser equilibrado y con contrapesos bien definidos. La supremacía de un elemento conlleva al aumento de malas conductas tales como: violaciones a los derechos humanos, falta de transparencia, acaparamiento de recursos financieros y en incursiones de criminales en la conducción de los aparatos de seguridad.

2. Definición de Reforma del Sector Seguridad

El concepto de Reforma del Sector Seguridad surge a finales de la década de 1990 dentro de la agenda de la política exterior de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como una forma de

solucionar la problemática de inseguridad en los países de renta media baja y baja que atraviesen transiciones democráticas, el término de un conflicto o altos índices de criminalidad.

El *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF, 2009:2) señala que la RSS se define de acuerdo a los contextos en qué es implementada, por lo tanto existen denominaciones relacionadas, numeradas a continuación; para Guatemala y El Salvador aplican los contextos tres y cuatro.

1. *Reconstrucción del Sector Seguridad*: se aplica para un Estado que concluye un conflicto y ha experimentado la destrucción total de su sector seguridad.
2. *Construcción del Sector Seguridad*: para un Estado nuevo, el reto no es la reforma ni la reconstrucción; sino la construcción de un sector seguridad.
3. *Transformación del Sector Seguridad*: se utiliza para subrayar la necesidad de reconfigurar por completo la relación entre el Estado, su sector seguridad y la sociedad. La transformación se ha utilizado también en conexión con los esfuerzos realizados en las democracias maduras para mejorar la eficacia de los diversos actores involucrados en el sector seguridad y su interoperabilidad.
4. *Reforma del Sector Seguridad Transitoria o Transicional*: se refiere a programas de reconciliación nacional que se llevan a cabo en un país antes de que pueda dar comienzo el proceso de transformación del sector seguridad (RSS).

Las dimensiones de la RSS no se circunscriben únicamente a los escenarios arriba descritos, pues son extensivas a cualquier sector seguridad que sea disfuncional, caracterizado por “corrupción; falta de control democrático de las instituciones encargadas de la seguridad; un marco jurídico inapropiado; la existencia de gastos en seguridad y defensa, o bien excesivos y escasos; la presencia de guerrilleros o excombatientes que necesitan ser desmovilizados” (Castellón 2008:26). De manera global la RSS se ha aplicado en los países señalados en la Tabla 2.

Tabla 2. Escenarios de la RSS.

Instituciones de seguridad que se han asociado con civiles en la transformación de instituciones en un esfuerzo genuino de transición democrática	Sudáfrica, países de Europa Central, Brasil
Cambios democráticos en muchos sectores de la sociedad, pero con reformas limitadas en el sector	Benín, Ghana, Mali, Chile, Indonesia

seguridad	
La RSS es impulsada desde arriba por el gobierno con limitada participación pública y democratización	Etiopía, Uganda, Indonesia
Reforma retórica principalmente para complacer a los gobiernos e inversionistas extranjeros con poca reforma e incluso resistencia en la práctica	Países de Asia Central
RSS dirigida externamente o por un donante, impulsando una amplia reestructuración del sector seguridad sin una fuerte apropiación local	Afganistán, Iraq, Sierra Leona, Libera, República Democrática del Congo, algunos Estados Balcánicos
Reestructuración fundamental del sector seguridad para cumplir con las normas de los socios externos	Países de Europa central
Reestructuración de las fuerzas de seguridad, incluidos los grupos beligerantes en conflictos anteriores	Afganistán, El Salvador
Construcción de nuevas fuerzas de seguridad con una amplia asistencia extranjera.	Países Bálticos, Timor Oriental, Guatemala

Fuente: Wulf (2004:8). La inclusión de Guatemala y El Salvador es por parte del autor.

En El Salvador y Guatemala la RSS comenzó en la década de 1990, de manera paralela a la transición democrática. La *RSS transicional* se relaciona con los conceptos de reconstrucción posconflicto y la estrategia de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), tal estrategia se complementa con programas de amnistías y “creación de mecanismos judiciales transitorios como una comisión de la verdad, redacción de una nueva constitución, formación de nuevos partidos políticos, celebración de elecciones y construcción de un nuevo servicio judicial, militar y policial” (ONU, 2007:8).

La estrategia DDR es el prelude de la RSS. Para Guatemala y El Salvador ambas estrategias se materializaron en las operaciones de paz de la ONUSAL y MINUGUA¹¹. No obstante, el despliegue de los cascos azules y de la ayuda financiera de los cooperantes, tales operaciones resultaron insuficientes en las acciones de desarme, lo cual en el corto plazo se manifestó en las subsecuentes olas de violencia criminal (véase capítulo III).

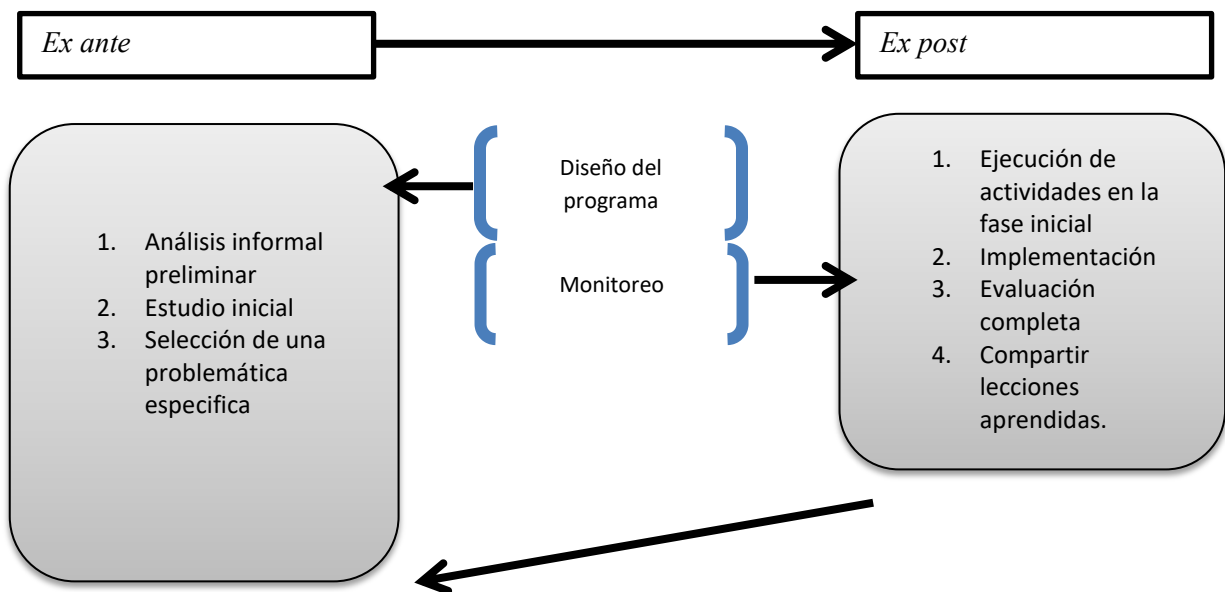
¹¹ El objetivo de ambas operaciones de mantenimiento de paz fue acelerar la desmilitarización del sector seguridad, vigilar el avance de los civiles dentro de los cuerpos policiales y garantizar el cese de las hostilidades entre las facciones beligerantes como la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador con los respectivos Ejércitos respectivos. También, se incluía la documentación de violaciones a los derechos humanos y reducir el ambiente de impunidad institucional. La ONUSAL estuvo en funciones de 1991 a 1995; mientras que la MINUGUA de 1994 a 2004.

a. Cooperación internacional y operatividad de la Reforma del Sector Seguridad

El interés creciente por parte de los donadores de países desarrollados en participar activamente en la RSS tiene por objeto mitigar las externalidades negativas de la interdependencia que puedan afectar la seguridad de ciertas regiones. Hendrickson y Karksoka (2005: 26) declaran: “la RSS tiene como objetivo mejorar la gobernanza, lo que reduce el riesgo de la debilidad o fracaso de un estado [...] Tales estados han contribuido a una gama de desestabilización de la seguridad transnacional con problemas como movimientos poblacionales y tráfico de drogas, armas, personas y grupos terroristas.” Para los donadores la problemática de inseguridad del Sur tiene el potencial de extenderse a través de las fronteras, afectar regiones enteras e incluso llegar al Norte. En este sentido, la RSS conforma una acción preventiva que pretende solucionar los problemas de inseguridad *in situ* antes de su propagación por el orbe.

La puesta en marcha de la RSS se caracteriza por ser un proceso negociado. Los donadores proponen qué parte del sector seguridad es prioritaria para su transformación, y por su parte los receptores deciden cómo gestionar las intervenciones de los cooperantes. Tal proceso se desarrolla por medio del ciclo de la RSS. (Figura 2). La primer parte del ciclo, *ex ante*, corresponde a la fase de valoración, en donde se determina cual es el contexto local, el tiempo y recursos disponibles que en “conjunto proporcionan la información y los análisis necesarios para decidir si participar en apoyo a la RSS” (OCDE, 2007:45). La segunda fase del ciclo, *ex post*, concierne a la implantación de la RSS. Donadores y receptores trabajan de manera conjunta: se destinan recursos humanos, técnicos y financieros para desarrollar proyectos de manera sostenida. Una vez evaluado el proyecto, y si éste resulta exitoso, se procede a la última fase: compartir lecciones aprendidas. Esta fase coincide con la transmisión de aprendizaje y emulación dentro de la transnacionalización de las ideas. Proyectos considerados exitosos en otras latitudes son trasladados hacia el receptor; por ejemplo, el Plan Cuadrante de los Carabineros de Chile es replicado en Antigua, Guatemala., expuesto en el capítulo IV.

Figura 2. Ciclo de la cooperación internacional dentro la Reforma del Sector Seguridad.



Fuente: elaboración propia, adaptado de OCDE (2007:24).

El ciclo de implementación de la RSS es altamente politizado e influido por coyunturas externas en el ámbito internacional. En este sentido, Sherman (2010:61) resume las vicisitudes y coyunturas que ha tenido la RSS:

La subsecuente ola posterior (a la Guerra Fría) de democratización generó interés en el fortalecimiento de las instituciones civiles de la gestión pública y profesionalización de las Fuerzas Armadas, la reducción de gastos militares desmesurados y mejorar la gobernanza. La seguridad centrada en el Estado dio paso a un creciente interés en la seguridad humana [...] Después de los ataques terroristas del 11-S; sin embargo, los EUA y otros gobiernos renovaron la prioridad sobre las preocupaciones de seguridad tradicionales.

Dicha cita nos muestra la vulnerabilidad de la RSS bajo contextos altamente militarizados y de confrontación, como lo son los de la guerra contra el terrorismo, la guerra contra las drogas, e incluso las estrategias policiales de mano dura. Para Sherman

(2010) y Hendrickson, *et.al* (2005) dichas tendencias desvinculan la RSS de sus principios fundamentales al:

- Orientar la cooperación en materia de seguridad a la agenda militar y de defensa, en detrimento del vínculo seguridad y desarrollo
- Reducir la transparencia y rendición de cuentas del sector por razones de Estado
- Promover decisiones unilaterales
- Aumentar gasto del sector militar
- Disminuir garantías individuales y libertades civiles en aras de la seguridad nacional
- Reposicionar el predominio de la seguridad nacional sobre la seguridad humana y ciudadana
- Legitimar modelos de intervención policial reactivos “de mano dura”.

El entorno interno también es crucial para el desenvolvimiento de la RSS, la continuidad de un sector seguridad disfuncional que, conserve elementos corruptos o represivos aún después del término de los conflictos armados representa un obstáculo en su implementación y efectividad. Asimismo, factores como economía precaria con distribución de recursos concentrados en pocas manos, paz no garantizada en su totalidad, persistencia de la violencia y estructuras de gobierno altamente militarizadas, dificultan los avances de la RSS en situaciones posconflicto (Cooper y Pugh, 2002:12-15). Factores presentes y arraigados con gran intensidad en Guatemala y El Salvador.

Como resultado la RSS tendrá más posibilidades de éxito si se ejecuta en ambientes estabilizados con escasa violencia social y desarrollo económico boyante. Para Guatemala y El Salvador, la estabilización solo ha ocurrido en términos políticos, los rubros sociales y económicos aún no han encontrado un desarrollo favorable en todas sus facetas; situación que es agravada por la circulación de armas..

En conclusión, sin la estabilización del entorno y la apropiación por parte de los receptores la RSS difícilmente funcionará. Asimismo, sin el involucramiento de la sociedad civil y sin mecanismos de supervisión adecuados dentro del sector seguridad se “puede

conducir a la creación de un gobierno sin contenido o simplemente reemplazar un gobierno autoritario con otro” (Jackson, 2010:1816).

Capítulo II. Transformaciones deontológicas de los cuerpos policiales: reforma y criterios para su funcionamiento en democracia.

El presente capítulo analiza los fundamentos que explican la actuación de las policías a través de sus diversos modelos y culturas; elementos determinantes en la manera de proveer la seguridad pública. De igual manera, se exponen las transformaciones ocurridas en las doctrinas policiales encaminadas al mejoramiento de la relación cívico-policial, como son la reforma policial y las *policías en democracia (democratic policing)*. Estos cambios son el resultado de la incorporación discursiva de la seguridad ciudadana, transiciones democráticas, descentralización del Estado, la masiva tecnificación del trabajo policial y la transferencia de los modelos policiales de los donadores (*expoting policing*).

La seguridad es un bien público y los cuerpos policiales son los encargados de tutelarla mediante el servicio que desempeñan. Además, cuentan con la facultad de generar el *gobierno de la seguridad*, entendido éste como las “acciones diseñadas para determinar acontecimientos a fin de crear espacios en los cuales la gente pueda vivir, trabajar y recrearse” (Shearing y Wood: 2007:18), dicha responsabilidad, propicia que la Policía sea la institución más visible y multifacética del sector seguridad. Sus acciones competen desde el patrullaje vecinal, dirección del tránsito vehicular, respuesta a emergencias, vigilancia ante desordenes públicos, protección de bienes y personas, ejecución de órdenes judiciales, hasta la aplicación de la política criminal.

A diferencia de los otros componentes del sector seguridad, los cuerpos policiales se distinguen por su estrecho contacto con el ciudadano y por su capacidad de gestionar y contener las desviaciones sociales usando la fuerza pública, o bien con actividades enfocadas a la prevención social del delito. Las cuerpos policiales constituyen el primer eslabón institucional concomitante del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal. Mismo que se muestra en la Tabla 3, en cursivas aparecen las instituciones encargadas de cumplir tal función en Guatemala y El Salvador.

Tabla 3. Eslabones del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal.

➔				
Organismos Policiales	Instituciones forenses de investigación policial	Ministerios Públicos o Fiscalías	Jueces y Tribunales	Sistema Penitenciario
-Policía Nacional Civil de Guatemala -Policía Nacional Civil de El Salvador	-Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala -Instituto de Medicina Legal de El Salvador	- Ministerio Público de Guatemala -Fiscalía General de El Salvador	-Juzgado de Primera instancia Penal de Guatemala -Juzgados Penales de El Salvador (entre otros organismos más)	-Dirección General del Sistema Penitenciario de Guatemala -Dirección General de Centros Penales de El Salvador

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2009:66).

Debido a la naturaleza consustancial del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal, cualquier fallo en un determinado eslabón impacta de manera significativa a los demás. Los intersticios entre eslabones propician la introducción de elementos perniciosos en el sistema tales como el exceso de malas conductas, brutalidad policial e infiltración del crimen organizado, lo que impacta la calidad del gobierno de la seguridad.

La susceptibilidad a las malas conductas dentro del trabajo policial conduce a graves consecuencias para la impartición de justicia. Por ejemplo, un agente corrupto puede llegar a desviar o entorpecer las investigaciones penales. Lo cual se traduce en impunidad y en mayores incentivos para la violencia, pues al no aplicarse las sanciones de manera justa éstas pierden su capacidad correctora y con ello se incentivan nuevas conductas delictivas.

En lo referente al control social la Policía es su institución paradigmática, ya que salvaguarda los instrumentos jurídicos para mantener el orden social. Orellana (2010:30) distingue dos rubros dentro del control social formal: “1) le ley, en particular las normas que rigen el sistema penal, y 2) las instituciones que conforman el sistema de seguridad penal”, estas últimas se encuentran detalladas en la Tabla 3.

Para ejercer el control social formal el Estado se sirve del monopolio legítimo de la violencia, el cual es detentado por dos instituciones del sector seguridad: las Fuerzas

Armadas y las Policías. Sin embargo, ambas instituciones difieren en objetivos, destinatarios y organización. Aunque en contextos altamente militarizados o con tal tradición, las nociones de seguridad nacional y pública se encuentran escasamente diferenciadas y el uso de la fuerza pública pierde su proporcionalidad y tiende a ser inapropiada, letal, excesiva e innecesaria, ante las epidemias de violencia.

De manera ideal el proceder castrense y el policial son distintos. Las Fuerzas Armadas salvaguardan la seguridad nacional y las Policías la seguridad pública. Definir las mencionadas formas de seguridad permite elucidar la afirmación: la *seguridad nacional* tiene como propósito “mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado” (CISEN, 2014); guarda relación con las artes de la guerra. Por su parte, la *seguridad pública* se encarga del mantenimiento del orden público, de la contención y prevención de delitos.

En regímenes autoritarios, de excepción, en situaciones de conflicto -intraestatal e interestatal- las actividades policiales se traslapan con las militares. Empero, esta tendencia se puede presentar aún en regímenes considerados democráticos y pacíficos, múltiples circunstancias propician que la distinción entre sectores de seguridad sea difusa. Hoogenbom (2010) y Sheraing y Wood (2007) identifican dos principales causas que detonan la superposición de éstos. En primer lugar, el carácter *interméstico* de la seguridad y de las amenazas; y en segundo lugar, la utilización frecuente de estrategias y tecnologías militares en las labores policiales, donde ambas fuerzas del sector seguridad comparten el objetivo de neutralizar al *enemigo*, el cual puede tomar forma de terrorista, narcotraficante o de un joven pandillero.

Para contrarrestar la violencia provocada por estos grupos los cuerpos policiales recurren a tácticas y estrategias militares. Hoogenboom (2010) denomina esta tendencia como *paramilitarismo militar*, el cual consiste en el uso extensivo de armas no letales¹² y a

¹² Utilizadas por los agentes para su defensa personal, su uso trata de evitar muertes violentas en las labores policiales, las cuales en un contexto de observancia de derechos humanos dañarían la imagen policial. Las principales armas no letales son: gas pimienta, paralizadores eléctricos (*taser gun*), toletes, bastones retráctiles (con o sin descarga eléctrica), armas de diábolos y postas, balas de goma o *gotcha*, entre otros dispositivos.

la conformación de cuerpos de elite policial equipados militarmente y destinados para realizar operativos antisequestros, enfrentar con narcotraficantes, resolver toma de rehenes, disolución de motines y disturbios públicos. Para Hoogenboom, el arquetipo del paramilitarismo policial lo constituye el cuerpo policial estadounidense de Armas y Tácticas Especiales (por sus siglas en inglés, SWAT. *Special Weapons And Tactics*). En El Salvador, el Grupo de Reacción Policial (GRP) cumple dicha función; mientras que en Guatemala corresponde al Grupo de Reacción Inmediata (GRI), y cualquier operativo internacional que se inserte dentro de las Fuerzas de Tarea Conjuntas (*Task Forces*) en la región.

El desarrollo de la cabal frontera entre los distintos componentes del sector seguridad es sólo uno de los retos que enfrentan las policías. La mayor exigencia ciudadana hacia los resultados y la tecnificación del trabajo policial hacen pertinente un replanteamiento hacia las formas tradicionales de cultura y estilo policial, sobre todo en ambientes con altas demandas de seguridad pública y mayor observancia de los derechos humanos. En los apartados subsecuentes se exponen los diferentes modelos policiales y la manera en que la reforma policial introduce herramientas normativas para lograr tales fines.

A. Cultura Policial

La labor policial es determinada por las relaciones que se tiene con el régimen político en el poder, con la organización misma, con el servicio público que brinda a los ciudadanos (ocupación) y entre los mismos agentes. En su conjunto tales elementos integran la cultura policial, la cual se encuentra influida por valores, prácticas y actitudes que identifican el comportamiento policial y la manera en qué es transmitido.

En *lato sensu* la cultura policial se define por su *saber práctico* (Tudela, 2010), consistente en la actuación cotidiana más allá de lo que dictan los protocolos y de lo aprendido durante la formación en las academias policiales. Dicho *saber* guarda una relación inherente con la discrecionalidad, pues el agente, en última instancia, es quien decide cómo aplicar la política criminal en situaciones apegadas a la realidad de la calle.

La discrecionalidad representa una de las tantas desviaciones inmanentes a la cultura policial. Dentro de los estudios policiales estadounidenses se identifican al menos dos comportamientos, definidos alegóricamente, que distorsionan el comportamiento policial en detrimento de su vocación cívica. En primer lugar, existe el concepto de la “delgada línea azul” (*thin blue line*) que alude a los distanciamientos dicotómicos entre agentes y ciudadanos, ciudadanos peligrosos y observantes de la ley y entre la heroicidad (mística policial) y brutalidad policial (Cfr. Miller, Matinson y Hees, 2011:11). Por otra parte, se ha identificado una conducta denominada el “muro azul de silencio” (*blue wall of silence*) basada en la deformación de la solidaridad interna entre agentes, que termina por solapar y callar malas prácticas para proteger la imagen de las corporaciones y fomentar cadenas de corrupción dentro de las mismas. Estos factores se encuentran presentes todas las culturas policiales y se ven influidos por la configuración histórica del modelo policial en el que fueron gestados.

Dentro de las policías modernas occidentales se identifican dos *macro* modelos que definen la actitud de las instituciones. El primero, corresponde al *modelo clásico de carácter militar* originado en el siglo XVIII en Francia (Gendarmerie), y más tardíamente en España (Guardia Civil) e Italia (Carabinieri), dichas policías son altamente centralizadas y sus estrategias responden al “mejoramiento de la imagen del policía” (Mohor S/F). En contraparte, el *modelo policial civil*, propio de los países anglosajones¹³: Inglaterra, Alemania, Canadá y los Estados Unidos, se encuentra orientado a la comunidad y sus

¹³ Los modelos policiales anglosajones, y las policías de proximidad, tienen sus orígenes en los principios policiales atribuidos a Robert Peel, ex primer ministro y fundador de la *Metropolitan Police* en 1829. Los principios, más destacados son: a) la capacidad de la policía para realizar sus funciones depende de la pública aprobación de sus acciones, b) la policía debe conseguir que el público coopere espontáneamente en el voluntario cumplimiento de la ley para ser capaz de alcanzar y mantener su respeto, c) el grado de cooperación del público que puede llegar a alcanzarse disminuye en proporción a la necesidad del empleo de la fuerza física, d) la policía, en cualquier tiempo, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición histórica de que la policía es el público y el público es la policía; solamente llega a ser miembro del público la policía a la que se le paga para prestar una atención completa a los deberes que incumben a cada ciudadano en interés del bienestar y la existencia de la comunidad, e) la prueba de la eficiencia policial es la ausencia de delito y desorden, no la evidencia visible de las acciones policiales al actuar contra estos. Información recabada de: <http://www.todopolicia.com/foro/threads/los-9-principios-basicos-de-sir-robert-peel.2817/>

estrategias responden a la “administración eficiente de recursos” (Mohor S/F). De manera análoga, los modelos policiales guardan relación con el sistema jurídico. El modelo militar se yuxtapone al derecho continental y al sistema procesal penal inquisitivo. En cambio, el modelo civil es propio de naciones que utilizan el derecho anglosajón (*Common Law*) y su sistema penal es acusatorio adversarial.

De manera tangencial a la cultura policial se encuentra el estilo policial, el cual es una segmentación de ésta y representa la parte más tangible de la organización. El estilo policial es exclusivo de las corporaciones y departamentos policiales, especialmente remite a la manera en que los jefes policiales toman decisiones y la actitud que toman los agentes ante la ciudadanía y los criminales. El estilo repercute en toda la cadena de mando y se asocia al liderazgo policial. Worden (citado en Paoline, 2014: 3582) identifica los principales estilos:

- *Policía duro (tough cop)*: no tiene miedo de exceder los límites del poder policial si es necesario.
- *Combatiente del crimen en comunidad segura (clean-beat crime-fighter)*: se caracteriza por hacer cumplir las leyes para evitar el crimen en la comunidad.
- *Evasores (avoiders)*: evitan el trabajo tanto como sea posible, tienen un enfoque muy estrecho para el trabajo policial, ya que toman la desidia al extremo
- *Solucionadores de problemas (problems solvers)* y profesionales (*professionals*): tienen actitudes favorables hacia la ciudadanía. Están menos orientados hacia la lucha contra el crimen y tácticas policiales agresivas y se les asocia a las policías de proximidad y encarnan los valores de la reforma policial.

En gran medida, el estilo policial es el resultado de dos factores: la composición de las corporaciones policiales (mandos y agentes) y la orientación de las políticas públicas de seguridad. En primer término, policías más capacitados tenderán a optar por estilos profesionales y de solucionadores de problemas; en tanto que, policías entrenados militarmente preferirán el *tough cop*. Asimismo, policías con deficiencias en su preparación o vinculados con el crimen serán más proclives a la evasión. Por otra parte, la orientación de las políticas públicas de seguridad se trasladan a los estilos: los modelos reactivos se

sustentan en la intransigencia de los oficiales; en tanto que el modelo proactivo en la proximidad; y las deficiencias o indefinición de modelos policiales en la evasión.

En América Latina la mayoría de los cuerpos policiales se originaron teniendo como referente del modelo clásico militar. En donde existían este tipo de policías, la situación se degeneró con el advenimiento de los regímenes autoritarios del siglo XX, lo que provocó aún mayor discrecionalidad, centralización, acumulación de poder, desviaciones doctrinarias y estilos policiales “duros”.

Sin embargo, con el inicio de las transiciones democráticas en la región se impulsaron cambios en la cultura policial con el objetivo de desterrar prácticas autoritarias dentro la Policía. No obstante, la reticencia al cambio de ciertos sectores de poder dentro de las policías y la aparición de la DOT, propició la coexistencia de modelos y estilos policiales reactivos y proactivos. En consecuencia, concurren rasgos del pasado autoritario con elementos normativos de naturaleza democrática, aunada a la infiltración de las redes criminales que terminan por distorsionar el trabajo policial. En El Salvador y Guatemala la cultura policial poseen características de “anti-modelos” policiales que se oponen al ideal de reforma policial y de las policías en democracias. . Estos “anti-modelos” policiales fueron propuestos por Mota, Trebilcock y Hartford (*cfr.* 2012:263), son y definen por:

- *Policía Autocrática*: sirve a los intereses del partido en el gobierno. Se encargan de reprimir cualquier amenaza para el régimen.
- *Policía Criminal*: sirve a los intereses de organizaciones criminales. Brinda protección a delincuentes además de delinquir ellos mismos.
- *Policía Autárquica*: protege los intereses de la corporación policial sin tomar en cuenta las necesidades civiles de seguridad.

En efecto, la cultura policial es el resultado de la historia, el tipo de régimen político, las dinámicas organizacionales y los recursos humanos. En El Salvador y Guatemala existen resabios de los anti-modelos policiales que todavía permean extensas áreas de los cuerpos policiales. Sin embargo, recientemente la globalización de las acciones de la CIS ha acelerado la difusión de modelos policiales de influencia anglosajona. Por

consiguiente, la RSS, mediante la *transnacionalización de ideas*, funge como catalizador de nuevas culturas policiales en El Salvador y Guatemala.

B. Reforma Policial

Anteriormente se ha expuesto que la Policía y el régimen político conforman una relación simbiótica: la cultura y conducta policial es representativa del gobierno en el poder. De este modo, “cuanto mayor es la distancia entre la organización política y la sociedad civil, con mayor fuerza aparece el rol policial como antagónico al ciudadano” (Carrillo, 2004:16). Cuando el policiamiento (*policing*¹⁴) es de talante autoritario, el cuerpo policial estará orientado al mantenimiento del *statu quo* del orden público de quienes gobiernan, en vez de atender las necesidades de seguridad de los ciudadanos.

En la literatura policial anglosajona se distinguen dos tipos de policiamientos antagónicos con respecto a los destinatarios del trabajo policial: 1) alto policiamiento (*high policing*) y 2) bajo policiamiento (*low policing*). Brodeur (1983) advierte que en el *high policing* el servicio policial se enfoca en la salvaguarda del aparato del gobierno. Se define por su elitismo, proclividad al secretismo y considera como enemigo a los opositores políticos. En contraste, el *low policing* se sustenta en un servicio de proximidad con el ciudadano, es proclive a la rendición de cuentas y el enemigo a combatir es la criminalidad.

La caracterización de los policiamientos de Brodeur se extrapolan a la actuación de los cuerpos policiales dentro de la historia de El Salvador y Guatemala. El alto policiamiento definió al autoritarismo: imperaban conductas extrajudiciales y el terrorismo de Estado en aras de la conservación del *statu quo* de las elites gobernantes. Por su parte, el

¹⁴ La traducción del concepto *policing* resulta un tanto ambigua debido a sus variadas acepciones y contextos en que es utilizado, pues aún en el inglés no hay definición unificada. Por *policing* se entiende: vigilancia, patrullaje, modelo policial, actividad policial propiamente. Para fines de esta investigación se utilizará el término de policiamiento como sinónimo de actividad y modelo policial.

bajo policiamiento recién se ha introducido como una consecuencia política de los Acuerdos de Paz.

En situaciones de RSS transicional la reforma policial es urgente para apuntalar al gobierno de la seguridad e incubar instituciones del sistema de penal y justicia en concordancia con los valores democráticos de los donadores. En estos contextos, las Fuerzas Armadas se orientan al mejoramiento de las relaciones cívico-militares con el objeto de evitar interferencias de este sector sobre la vida política. En tanto, la Policías emprenden la tarea de reconstruir las relaciones con los civiles a fin de instaurar un imagen de confianza y legalidad, mediante el desanclaje de doctrinas autoritarias y la depuración de elementos asociados o responsables de violaciones a los derechos humanos dentro de los reformados cuerpos policiales, ya que “el desempeño policial es vital en las democracias emergentes, en las cuales, la legitimidad no es del todo establecida” (Cruz, 2010:1). La legitimidad de la reforma policial se construye por medio de la contratación de civiles, capacitación del personal, establecimiento de un servicio profesional de carrera, así como mejoras en el equipamiento de la infraestructura que faciliten el trabajo policía con el ciudadano.

Los ejes donde se desenvuelve la reforma policial corresponden a los siguientes: a) filosófica, b) normativa, c) organizacional, d) táctica, e) estratégica y f) comunitaria. (Arias, *et al.* 2012 y Cordner [citado en Reising, 2010]). En su conjunto, tales dimensiones, pretenden alinear ordenamientos policiales hacia el involucramiento del ciudadano y elevar los estándares de desempeño policial bajo una perspectiva horizontal.

En escenarios de RSS transicional la reforma policial mayormente es impulsada por los donadores; por medio de incentivos financieros o por la condicionalidad es que se detonan los cambios para la homologación de criterios y la difusión de la doctrina policial comunitaria. La expansión de la DOT y la urgencia de policías profesionales permiten que las acciones entre donadores y receptores sean más consistentes. Las colaboraciones entre ambos se dirigen hacia los rubros enlistados (UNODC, 2010a), los cuales son encauzados para reducir las asimetrías provocadas por la interdependencia de la seguridad.

- 1) Extradición
- 2) Asistencia judicial recíproca

- 3) Traslados de personas condenadas
- 4) Remisión de procesos penales
- 5) Investigación del soborno, la corrupción, los delitos económicos y financieros y el blanqueo del dinero
- 6) Decomisos relacionados de bienes vinculados al delito
- 7) Protección de víctimas y testigos
- 8) Utilización de técnicas de investigación especiales
- 9) Cooperación entre las autoridades de represión del delito
- 10) Prevención de la delincuencia.

La reforma policial conlleva retos para las partes involucradas, mismos que influyen en la celeridad de los plazos y en la efectividad de la misma. El DCAF (2009a:8) apunta los desafíos en la implementación de la reforma policial en ambientes pos conflicto: para los donadores son “objetivos y modelos contradictorios de reforma policial [paramilitarismo policial vs policías de proximidad]”; en tanto, para los receptores corresponden a la “amenaza [de pérdida] del poder de las elites locales y el socavamiento de las redes clientelares”.

Con el propósito de disminuir los desafíos en la implementación de la reforma policial es necesario introducir mecanismos de contrapeso civiles que supervisen y diagnostiquen los avances reales de este proceso. Generalmente, dicha labor recae en consultorías, *think thanks* y comunidades epistémicas, que cumplen la función de evaluadores entre donadores y receptores. Tal constelación de autores se instituye como un tercer agente en la relación cooperación internacional-RSS.

C. Policías en Democracia

El hecho de ser un régimen democrático no garantiza que los cuerpos policiales actúen en concordancia con sus valores. Sin embargo, en un régimen de esta naturaleza las prácticas autoritarias de los cuerpos policiales serán más visibles y sancionadas, pues existen mecanismos de contrapeso, monitoreo y penalidad hacia las malas prácticas policiales, los cuales actúan por medio de unidades de *Asuntos Internos*, o bien, por fuera de ella.

Las policías en democracia (*democratic policing*) constituyen una herramienta prescriptiva que pretende centrar al trabajo policial en la seguridad ciudadana, al fundamentarse en los criterios deontológicos señalados por Bayley (2001:14):

- 1) La Policía debe dar prioridad operacional para atender las necesidades de los ciudadanos y grupos privados.
- 2) La Policía debe ser responsable ante la ley y no al gobierno.
- 3) La Policía debe proteger los derechos humanos, especialmente los que son necesarios para el tipo de actividad política sin trabas.
- 4) La Policía debe ser transparente en sus actividades.

Asimismo, las policías en democracia emergen como arquetipo de cuerpo policial, mismo que es difícil de alcanzar incluso en las democracias más desarrolladas. No obstante, sus elementos doctrinarios han permeado en las sociedades occidentales y se ha erigido como un medio de defensa ante la brutalidad policial, para lograr tal objetivo se recurre a instrumentos como la tecnología, vigilancia mediática, ordenamientos de rendición de cuentas y sea apela a la efectividad policial. En su conjunto, estos elementos integran el denominado *accountability policial*, núcleo de las policías en democracia. En regímenes autoritarios o cooptados por criminales el secretismo es una norma tácita: los abusos policiales raramente son denunciados o visibilizados ante la opinión pública; por lo tanto, los perpetradores no reciben sanciones y, como resultado, se estimula la impunidad y corrupción fuera y dentro de los cuerpos policiales.

Para maximizar el *accountability policial* es necesario instaurar sistemas de control institucional. Los más extendidos dentro de las policías en los países desarrollados, de acuerdo con Stone y Ward, (2000: 4) y a López Portillo y Frühling, (2008:40-41), son de índole:

- 1) *Internos a la institución policial*: Enfocados principalmente al área de *Asuntos Internos*, profesionalización de la cadena de mando, reporte de estadísticas criminales, disciplina administrativa y códigos de ética.
- 2) *Estatales (externos)*. Principalmente de carácter legislativo, e incluye ejercicios presupuestarios y fiscales, acciones del ombudsman, responsabilidad civil y penal, y reglas de exclusión de pruebas [ilícitas obtenidas a partir de violaciones a los derechos humanos].

- 3) *Sociales (externos)*: juntas vecinales de seguridad, organizaciones comunitarias, medios de comunicación, institutos de investigación policial y de políticas públicas de seguridad, auditores externos, defensoría del pueblo, monitores de derechos humanos.

De manera paralela, las acciones del *accountability* policial van dirigidas hacia la reducción del crimen y de las malas conductas policiales: priorizan la efectividad dentro de los cuerpos policiales en una lógica de *trabajo por resultados*. La efectividad policial se ha constituido como el indicador de éxito de las políticas públicas de seguridad, pues comprende variables tales como el esclarecimiento de delitos, disminución en percepción de inseguridad, evaluación de la policía por la comunidad, y presupuestos adecuados (Arias y Zúñiga, 2008).

La efectividad y *accountability* policial son reforzados por medio de la *tecnificación policial*, procedimiento que incorpora sistemas informáticos como COMPSTAT (*Comparative Statistic*) y el modelo SARA¹⁵ para optimizar la toma de decisiones policiales, al generar productos de análisis como la georreferenciación para predecir crímenes, identidades de los criminales y posibles víctimas (policiamiento predictivo [*predictive policing*]), así como establecer reuniones periódicas con los responsables de ejecutar estrategias, para discutir la efectividad de las mismas (Boba y Santos, 2011; y Perry, et. al. 2013).

La tecnificación policial conduce a nuevas formas de política criminal que tienen la finalidad de robustecer los mecanismos de control social en el sentido *foucaultiano* (Dominique, 2013 y Garland, 2010), se procede al control del crimen por medio del poder

¹⁵ El modelo SARA consiste de cuatro etapas (Miller, et.al. 2011 98): 1) *Búsqueda o escaneo*: se refiere a la identificación de problemas recurrentes; 2) *Análisis*: examina e identifica las causas de los problemas, alcance y efectos. Incluye la frecuencia con que se produce el problema; 3) *Respuesta*: se actúa para aliviar el problema. Esto puede incluir la búsqueda de lo que otras comunidades con problemas similares han intentado y mirando si existe una investigación sobre el problema; y 4) *Evaluación*: se refiere a la efectividad de la intervención. La evaluación contiene información cuantitativa (examina la cantidad de cambio, antes y después de la intervención) y cualitativa (examina la calidad de la respuesta con base en la satisfacción ciudadana y policial).

de la información. La justicia actuarial representa el pináculo de estas tendencias, las cuales a partir de estándares tecnocráticos y *gerencialistas* procuran guiar la reforma policial y nuevos modelos criminológicos. Conforme a su raíz semántica la justicia actuarial retoma de la actuaría el precepto de: evaluar matemáticamente los riesgos futuros (Dominique, 2013:11) antes de convertirse en delitos. La incorporación de metodologías actuariales en la labor policial se traduce en los presentes modelos policiales: Policía Orientada a Problemas (POP), *Hot Spot Policing* y Policía guiada por inteligencia (ILP, por sus siglas en inglés *Intelligence- Led- Policing*), relacionados con el policiamiento predictivo y condesados en la Tabla 4.

Tabla 4. Principales expresiones de la tecnificación policial: Policía Orientada a Problemas, Hot spot policing y Policía Guiada por Inteligencia.

Modelo Policial	Definición	Características	Enfoque
POP	En este modelo, el hecho delictivo no es el objetivo del policiamiento, sino los problemas que traen a la ciudadanía. Resulta prioritario la capacidad de identificación y diagnóstico de los problemas mediante la georreferenciación, para determinar soluciones más adecuadas.	Implica la participación de otras instituciones, además de la policía, en la formulación de respuestas como servicios de salud y de asistencia social.	Altamente proactivo y comunitario.
<i>Hot Spot Policing</i>	Mejorar el orden social en áreas de alta criminalidad, busca la reducción del delito mediante la mejora de espacios específicos para reducir el crimen	A partir de identificación <i>hot spots</i> -lugares pequeños de una ciudad en donde los crímenes son frecuentes y predecibles-, se procede a sus desarticulación, por medio de políticas de <i>zero tolerancia</i> y la aplicación de las <i>teorías de las ventanas rotas</i> ¹⁶ .	Proactivo y comunitario. Sustentado en la teorías criminológicas de la acción racional y ecología social.

¹⁶ La teoría de las ventanas rotas generalmente es aplicada en comunidades urbanas, se articula a partir de una serie de premisas: 1) el deseo de las comunidades de alcanzar el orden público, 2) la idea de que desordenes menores pueden transitar a más graves, 3) la creencia en que la policía cuenta con una ubicación única para apoyar a los ciudadanos y 4) el mejoramiento del espacio público por medio de arreglos visuales aunado a mayor presencia policial (Sousa y Kelling, 2014).

ILP	La organización policial reevalúa sus políticas y protocolos. La inteligencia se incorpora en el proceso de planificación a fin de reflejar los problemas de la comunidad. El intercambio de información debe convertirse en una política y no en una práctica informal.	Desarrolla su trabajo en la inteligencia policial, supeditada al análisis de calidad de los datos, desarrollo de técnicas de análisis, capacitación y asistencia técnica.	Organizacional, proactivo y comunitario.
-----	--	---	--

Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en Sáez (2009:69), Peterson (2005:vii) y NIJ (s.f.).

A la implementación de la tecnificación policial, expresadas en la triada policial de la tabla 5, se le adjudica el descenso en los índices de criminalidad y a la violencia asociada a las pandillas ocurridas en los noventa en Estados Unidos, especialmente en zonas urbanas de Jersey City, New Jersey; Seattle, Washington y Minneapolis, Minnesota (NIJ, 2009). Por lo que dichos modelos resultan atractivos para exportarse a través de la cooperación técnica policial. A su vez, modelos como SARA y COMPSTAT se han convertido en la carta de presentación del modelo policial estadounidense.

Tales formas policiales, procedentes de los modelos policiales anglosajones, conforman parte sustancial de las policías de proximidad, al incluir la colaboración de la comunidad y la incorporación de la tecnología al trabajo policial. Sin embargo, si la comunidad no se integra con la policía estos modelos policiales se orientan hacia su forma más controversial correspondiente a la *cero tolerancia*; que paradójicamente criminaliza y aísla a las comunidades.

Aunado a los efectos tecnológicos en el trabajo policial, los medios de comunicación ejercen una poderosa influencia sobre la opinión pública, la cual se convierte en un instrumento complementario a los mecanismos del control externo policial. De manera creciente los medios de comunicación exhiben las malas prácticas policiales. La exposición mediática coadyuva a reducir el secretismo inherente a la institución policial. El mayor uso de las redes sociales difunde casos apremiantes de corrupción y arbitrariedad.

En conclusión, la relevancia de las transformaciones detonadas por la reforma policial y las policías en democracia radican en la mayor inclusión de actores externos en acciones de supervisión. Estos actores tienden a responder más al interés ciudadano de fiscalizar el desempeño de los cuerpos policiales, mismo que a veces es ocultado por discursos triunfalistas o por el hermetismo originado al interior de las organizaciones.

Capítulo III. Contexto de inseguridad posconflicto en El Salvador y Guatemala: amenazas y respuestas policiales.

Tras el fin de los conflictos armados en El Salvador y Guatemala existía la expectativa de alcanzar un entorno de paz después de décadas de incertidumbre, crisis e ingobernabilidad. El entorno de optimismo de la década de 1990 encontraba sustento en el reconocimiento de la oposición política, el cese al fuego y la creación de nuevos mecanismos de diálogo institucional que propugnaban por la construcción de un proyecto de Estado que integrara las demandas de las partes beligerantes, estos mecanismos se fueron materializando a través de la concertación de los respectivos *Acuerdos de Paz*.

Tanto en El Salvador como en Guatemala las demandas contenidas en las rondas de negociaciones –que culminaron con la firma de los Acuerdos de Paz- contemplaban como perentorio cambios legales encaminados hacia la separación de los militares de la política, la RSS y la justicia transicional. Respecto a los cuerpos policiales existían exigencias, por parte de la oposición política y de la comunidad internacional, como la creación de servicios de inteligencia civiles, depuración de los agentes policiales involucrados en crímenes de guerra¹⁷ y concesión del resguardo de la seguridad pública a los cuerpos policiales, todo en un marco de respeto a los derechos humanos y Estado de derecho.

El acento de la reconversión policial se inscribía en la creación de nuevos cuerpos de naturaleza civil; esto significaba, *de jure*, que la injerencia de los militares desaparecía, lo cual permitía la autonomía en el diseño de la política criminal y su separación de la agenda de la seguridad nacional. No obstante, cabe destacar que, en ambos casos debido a la premura de la creación de las policías civiles se incorporaron elementos procedentes de las antiguas policías. Sin embargo, al transcurrir del tiempo se institucionalizó el

¹⁷ Para el caso de Guatemala estas organizaciones fueron, además del Ejército, la Policía Nacional, la Guardia de Hacienda y la Policía Militar Ambulante; extintas en 1997 por la creación de la PNC-Guatemala. En El Salvador, además del Ejército, fueron la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda; extintas en 1992 ante la fundación de la PNC-El Salvador.

reclutamiento civil, mismo que se encuentra apuntalado por el servicio profesional de carrera policial¹⁸.

En El Salvador las transformaciones del marco jurídico de la policía se realizaron de manera más pronta. La oposición política, aglutinada entorno a la guerrilla del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) se encontraba *vis-a vis* con las Fuerzas Armadas, por lo cual tenían más capacidad de influencia sobre las negociaciones. En 1992 se firmaron los *Acuerdos de Paz de Chapultepec*, en donde el papel de la cooperación internacional y el ideal de reforma policial se enfocaron plasmados en el **Capítulo II de la Policía Nacional Civil, Apartado 1: Creación de la Policía Nacional, inciso B**, donde queda establecido:

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Nueva York, la organización de la Policía Civil, así como las líneas generales del perfil de su personal, serán definidas, en los términos previstos por el presente Acuerdo, con estrecha cooperación y supervisión internacionales, coordinadas por las Naciones Unidas.

Asimismo, en el **Apartado 2 de la Doctrina, inciso B**, queda asentado lo siguiente:

La Policía Nacional Civil será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. Sin perjuicio del derecho de sus miembros a asumir como ciudadanos la opción política de su preferencia, no podrán valerse de su condición para fines partidistas.

Posteriormente, en 1992 se promulgó la *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil* la cual establece las directrices generales de esta organización dentro del régimen democrático.

En el caso de Guatemala, las negociaciones llevaron más tiempo en concretarse, esto fue el resultado de la propia dinámica del conflicto, ya que las Fuerzas Armadas

¹⁸ Respecto a este punto los cuerpos policiales de ambos países han promulgado leyes y estatutos encaminados a la estandarización de la carrera policial. En El Salvador existe la *Ley de la Carrera Policial* de 1992, para Guatemala la *Ley de la Policía Nacional Civil*, de 1997, en su Capítulo III (Artículos 22 a 32) estipula los ordenamientos jurídico-administrativos concernientes a este tema. Las mencionadas leyes contemplan las estructuras jerárquicas de los cuerpos policiales, formas de ascensos, sanciones y requisitos para ingreso. Destacan como excluyentes para pertenecer a las policías tener antecedentes policiales o penales o “Haber cesado su relación laboral por conducta irregular, dolosa o atentatoria a los Derechos Humanos en su desempeño como empleado público o de entidades privadas”. Para más información sobre el ingreso consultar: http://www.academiapnc.com/home/?page_id=87 y http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/servicios/guia/servicios_al_ciudadano/requisitos_ingreso

constituían un ente de poder autárquico dónde la oposición política no figuraba en el diálogo pues fue reducida al mínimo durante el conflicto interno. La mediación de la ONU permitió la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en las negociaciones con el objetivo de dar legitimidad al proceso y acelerar los puntos en los que existía renuencia por parte del Ejército. No obstante, las negociaciones fluyeron y encontraron cauce en el *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en un Sociedad Democrática* de 1996 en donde se establece en el **Apartado B. Seguridad Publica, inciso 22:**

En consecuencia, es necesario e impostergable la reestructuración de las fuerzas policiacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación.

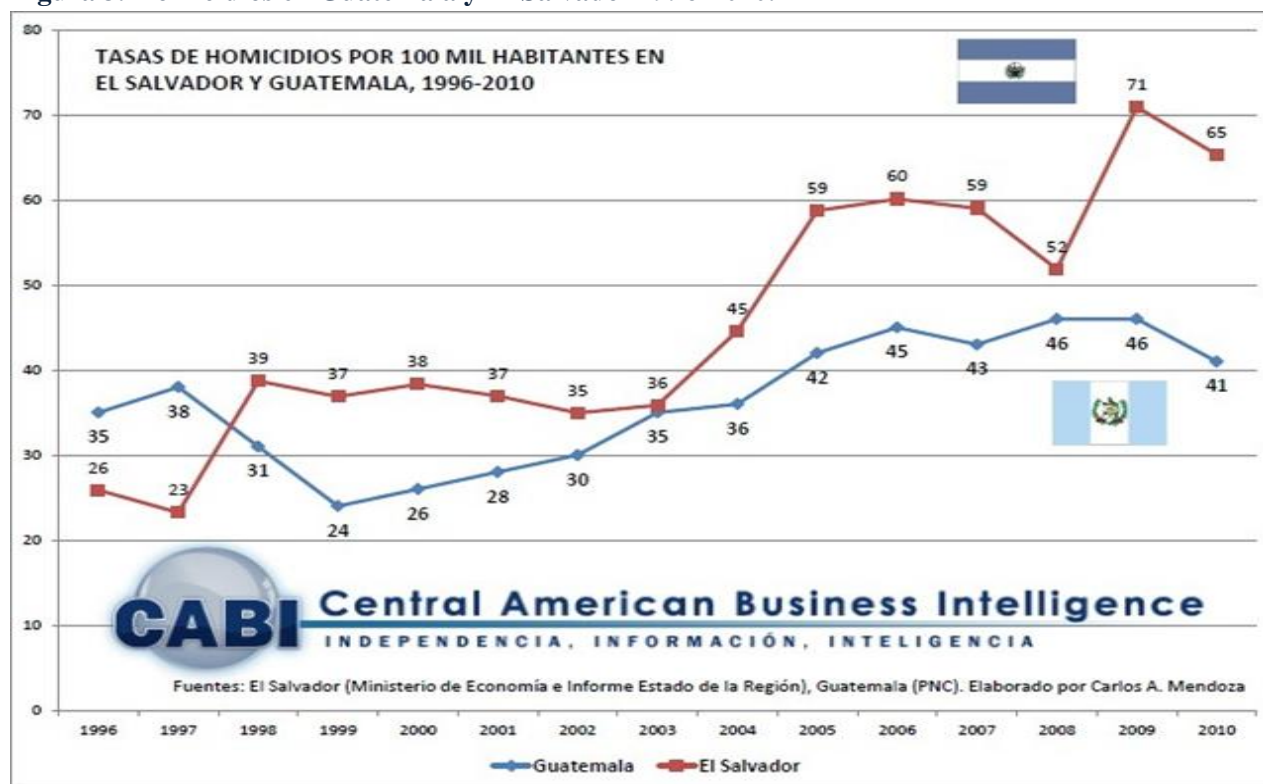
Dicho apartado del Acuerdo derivó en la promulgación, en 1997, de la *Ley de la Policía Nacional Civil de Guatemala*, con su respectivo *Reglamento*, vigentes hasta la actualidad.

De este modo, factores como la eliminación de la amenaza soviética sobre la región, las reformas legales dentro del sector seguridad salvadoreño y guatemalteco –contenidas en los Acuerdos de Paz- ; aunado a las transformaciones ideológicas ocurridas en Estados Unidos durante la década de 1990 se pudo dismantelar la DSN, imperante durante los conflictos internos de Guatemala (1960-1996) y El Salvador (1979-1992), pues se transitó de la contención de la amenaza comunista hacia el neoliberalismo económico.

Como corolario a la RSS transicional se encuentra la promulgación del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* de 1995, el cual significaba un esfuerzo –de buena voluntad- por incluir, promover y difundir la doctrina de la seguridad ciudadana y humana en la región y profundizar en la separación de los militares del sector seguridad en beneficio de los civiles. En su **Artículo 27 inciso b** estipula: “continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública de acuerdo con la situación interna y externa de cada Estado Parte, las condiciones de Centroamérica y lo que decidan autoridades civiles de los gobiernos democráticamente electo de las Partes”.

No obstante, a pesar de la reactivación de la democracia, apertura económica y las transformaciones institucionales encaminadas a la RSS, como el establecimiento de policías civiles, la reorientación ideológica de la CIS e incorporación de la sociedad civil en asuntos de seguridad pública; la violencia persistió pero con nuevas dinámicas y destinatarios. Las altas cifras de homicidios mostradas en la Figura 3 en ambos países exhiben el complejo panorama.

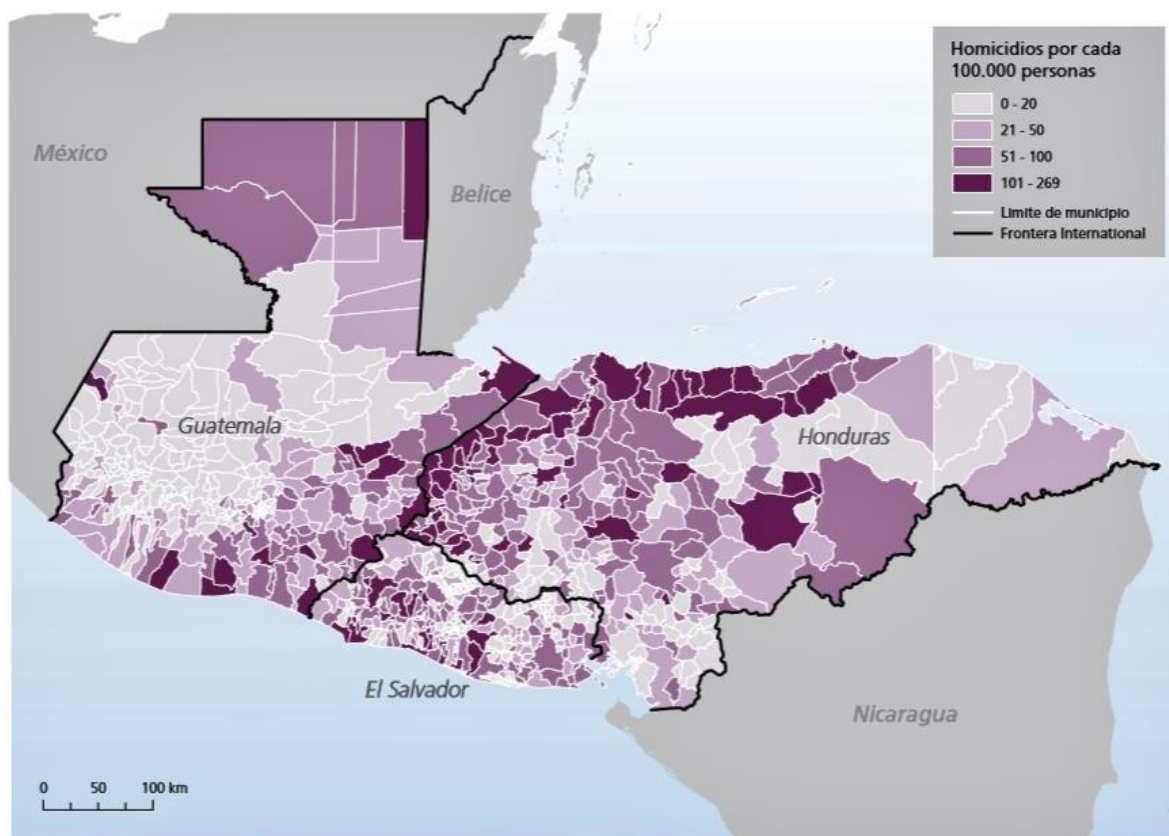
Figura 3. Homicidios en Guatemala y El Salvador 1996-2010.



Fuente: <http://www.ca-bi.com/blackbox/index.php?s=delincuencia>

La violencia política, propia de los conflictos armados, cedió paso hacia la violencia con motivaciones económicas y sociales, expresadas en acciones de criminalidad común y pandillerismo. De igual manera, los escenarios de violencia se modificaron, actualmente los espacios urbanos y fronterizos concentran la mayor parte de las acciones delincuenciales. En contraste, las otrora zonas de conflictividad: comunidades indígenas y rurales poseen bajos índices de criminalidad, en ambos países, como se puede observar en la Figura 4.

Figura 4. Distribución geográfica de los homicidios en el Triángulo Norte Centroamericano.



Fuente: UNODC (2012:12).

En la década de 1990 el crecimiento sostenido de la violencia criminal comenzó a perfilarse como uno de los mayores riesgos para la gobernabilidad e integridad del bienestar social en Guatemala y El Salvador. El poder e influencia de la criminalidad permeó a las recién fundadas policías civiles, lo cual contribuyó al crecimiento de las redes delictivas dentro de las organizaciones policiales¹⁹. El rápido deterioro de la seguridad pública, aunada a la incapacidad de la policía para hacerle frente, adquirió un papel preponderante dentro de la agenda y opinión pública.

¹⁹ Un ejemplo de la infiltración del crimen organizado en los cuerpos policiales salvadoreños se encuentra contenido en el trabajo del periodista Héctor Silva Avalos, quien ha documentado los efectos corruptivos del poder criminal en esta organización a través de su blog de denuncia: <http://hectorsilvalavos.blogspot.mx/>

Dentro de la casuística de la violencia criminal de El Salvador y Guatemala se observan dos dinámicas: exógenas y endógenas. La primera, alude a las circunstancias externas que inciden en las acciones delictivas internas; por ejemplo, la violencia asociada a la DOT y al trasiego de drogas. La segunda, endógena, se refiere a todos los elementos domésticos que alimentan a la criminalidad; por ejemplo, condiciones:

- a) *Individuales*: como trastornos psicológicos, fracaso o imposibilidad de lograr metas socialmente impuestas, pertenencia a hogares disfuncionales y adicciones.
- b) *Ambientales o ecológicas*: aprendizaje social del crimen, desigualdad en ingresos, falta de empleo de calidad y de movilidad social.
- c) *Institucionales*: ausencia de políticas públicas que generen capital social, disfuncionalidad del sector seguridad y en los procedimientos penales, arraigo de la cultura de impunidad, corrupción e insuficiente control de armas.

En lo referente a la abundante circulación de armas en El Salvador y Guatemala, ésta constituye uno de los legados de los conflictos armados. Los escasos programas de desarme no lograron retirar el suficiente *stock* de armas que permitieran garantizaría la paz social. La abundancia de las armas es un factor que contribuye al entorno de inseguridad, ya que los “individuos han respondido a esta percepción de amenaza adquiriendo armas o contratando compañías de seguridad privada” (Godnick, *et. al.* 2003: viii).

La situación de las armas es especialmente preocupante en todo el istmo centroamericano: “se estiman 2, 2 millones de armas de fuego registradas, de las cuales 870.000 están registradas por las fuerzas de seguridad y 1,4 millones por civiles. Además se estiman 2,8 millones de armas de fuego no registradas” (UNODC, 2012:77). El mercado de armas en Centroamérica es abastecido por diversos medios: el armamento no entregado de los excombatientes; adquisiciones de armas legales de armas por parte de ciudadanos, empresas de seguridad privada y gobiernos; mercado ilícito de armas e incluso fabricación de armas “hechizas”.

La mayor parte de las armas de fuego en circulación es utilizada por los grupos criminales para lograr sus fines. Los porcentajes de asesinatos realizados por armas de fuego han sido los siguientes: en 2010, la UNDOC (2012:59) reportó que el 84% de

homicidios en Guatemala se realizaron con armas de fuego; mientras que para El Salvador la cifra fue de 73%. En 2015, medios locales (El Periódico-Guatemala, 31 de diciembre de 2015 y La Prensa Gráfica-El Salvador, 1 de junio de 2015) contabilizaron un 74% para Guatemala, y 81% para El Salvador. Para el caso salvadoreño, el aumento de las cifras corresponde al crecimiento de la violencia generada por el fracaso de la tregua entre pandillas de 2012. En contraste, en Guatemala la disminución de la cifras puede estar asociada a la reducción de la violencia generada por las disputas entre los cárteles del narcotráfico que alcanzaron sus picos de 2005 a 2010 (Figura 4).

A. Principales expresiones criminales en El Salvador y Guatemala

La violencia posconflicto y el universo de la inseguridad ciudadana son bastos, comprenden desde el delito común hasta formas sofisticadas de criminalidad como la trata de personas y el lavado de dinero. En esta línea, se identifican al menos cuatro macro tendencias delictivas que asolan la región y que representan desafíos para el gobierno de la seguridad pública debido a sus alcances sociales, políticos y territoriales; estas son:

- 1) Delincuencia común o callejera
- 2) Delincuencia Organizada Transnacional
- 3) Pandillas: denominadas *maras* en el Triángulo Norte Centroamericano, y
- 4) Delitos ocupacionales: de cuello blanco y azul.

De acuerdo con la magnitud de la violencia utilizada en la comisión de los delitos, mayor será su visibilidad para los ciudadanos y por ende engendran altos costos políticos y electorales. La disminución de las criminalidades resulta crucial para la conducción de un determinado gobierno.

Los posteriores apartados describen las dinámicas de las tendencias criminales en El Salvador y Guatemala. Para la tendencia de la DOT se abordara únicamente las actividades relacionadas con el trasiego de narcóticos, por su potencial de generar zonas de ingobernabilidad. Para el delito ocupacional se contempla la corrupción política, la cual se encuentra en el apartado (véase capítulo IV).

1. Delincuencia común

La delincuencia común u ordinaria es uno de los flagelos con más incidencia en las sociedades latinoamericanas. Vandalismo, violaciones y diversas modalidades de robo conforman el conjunto de manifestaciones habituales de esta forma de criminalidad, que se originan con mayor frecuencia en entornos urbanos, o bien, donde existen víctimas vulnerables, falta de vigilancia y escaso poder disuasorio de los cuerpos policiales. Principalmente, esta forma de delito emerge como una forma de vida ilícita orientada para satisfacer necesidades monetarias, sexuales e impulsos de consumo inmediato de estupefacientes. Generalmente, su medición resulta compleja, pues es difícil obtener cifras aproximadas, debido a la cifra negra –delitos no denunciados- no se llega a conocer la totalidad de los ilícitos.

Tanto el delito común como las pandillas prosperan en los determinados *hot spots o clúster criminal*: áreas que concentran la mayor ocurrencia de ilícitos. Un ejemplo de *clúster criminal*, corresponde al centro de San Salvador, El Salvador, el cual es manejado y controlado por las pandillas. Martínez (2015) señala que en las 250 cuadras que integran dicha zona se encuentra repartida por cinco clicas (de M-13 y Barrio 18) quienes deciden que vendedores se instalan o se van, e incluso quienes pueden acceder a ciertos comercios: "Qué pasaría si yo camino desde la Alameda, me interno por la 4a. Avenida Sur, cruzo la Calle Delgado, sigo hasta la Plaza Libertad y entro en el bar de la esquina, Los Amigos, y pido una cerveza y me apoyo en la barra a tomarla. —Te llevan a los baños y te interrogan.", en alusión a los mareros.

El delito callejero genera altos grados de victimización primaria²⁰, misma que es responsable del aumento de la inseguridad subjetiva, expresada por el temor a convertirse

²⁰ En criminología existen tres tipos de victimización. Del Corral (s.f) explica las características de cada una: 1) *victimización primaria*, una persona sufre las consecuencias de un hecho delictivo y las secuelas psicológicas derivadas del acto violento, 2) *victimización secundaria*, se relaciona con la víctima y su trato con el sistema judicial penal. La víctima sufre un daño adicional por los tratos de los servidores públicos, también es conocida como revictimización institucional, y 3) *victimización terciaria*, correspondiente a los costos de la penalización individual –y sobre terceros-, incluye las circunstancias sociales del agresor, así como factores que conllevan a la criminalización.

en una víctima de un delito. El resultado es que el delito común sea percibido como una de las mayores amenazas hacia la seguridad de las comunidades o barrios, ya que interfiere en la libertad con la que los ciudadanos desempeñan sus actividades diarias, a su vez se conduce indirectamente al paulatino deterioro y abandono del espacio público, lo cual es aprovechado por los delincuentes para cometer sus actos.

De igual manera, la confianza y satisfacción con la autoridad policial se ve reducida por la falta de efectividad. Las desviaciones en la aplicación de seguridad emergen a través de los linchamientos y en el *vigilantismo*, asimismo, se incrementa la contratación de empresas de seguridad privada por parte de ciudadanos inconformes con el servicio y que pueden pagarse esa alternativa.

2. Delincuencia Organizada

La delincuencia organizada junto con las pandillas representan la manifestación prototípica y mediáticamente más difundida de la inseguridad salvadoreña y guatemalteca. A diferencia del crimen común, que surge de la oportunidad generada por la situación de vulnerabilidad de la víctima; las acciones de la delincuencia organizada emergen de dinámicas reticulares, con alto grado de especialización, diversificación y sostenibilidad. Debido a las ganancias obtenidas por los actos criminales, la delincuencia organizada puede trascender más allá del ámbito local o del *hot spot* criminal, inclusive capaz de implantar asociaciones transnacionales con múltiples centros operativos de naturaleza franquiciataria.

En su mayoría, las acciones de la delincuencia organizada tienden a ser más subrepticias y consumadas en la clandestinidad. Empero, la naturaleza oligopólica de estos grupos los obliga a luchar por el control territorial y de los factores de producción de ilícitos. Los medios con que cuentan para lograr estos fines son variados e incluyen: coerción, despojo, cooptación e intimidación. Finalmente, la violencia y el miedo brotan como forma de propagación de sus objetivos y se dirige a sus rivales: sean estos otros grupos criminales, elementos del sector seguridad o civiles.

En Guatemala y El Salvador la DOT tiene múltiples facetas, pero la relacionada con el trasiego de las drogas es la que más notoriedad ha alcanzado debido a la violencia homicida que utilizan los narcotraficantes para ejercer su dominio comercial sobre territorios considerados estratégicos.

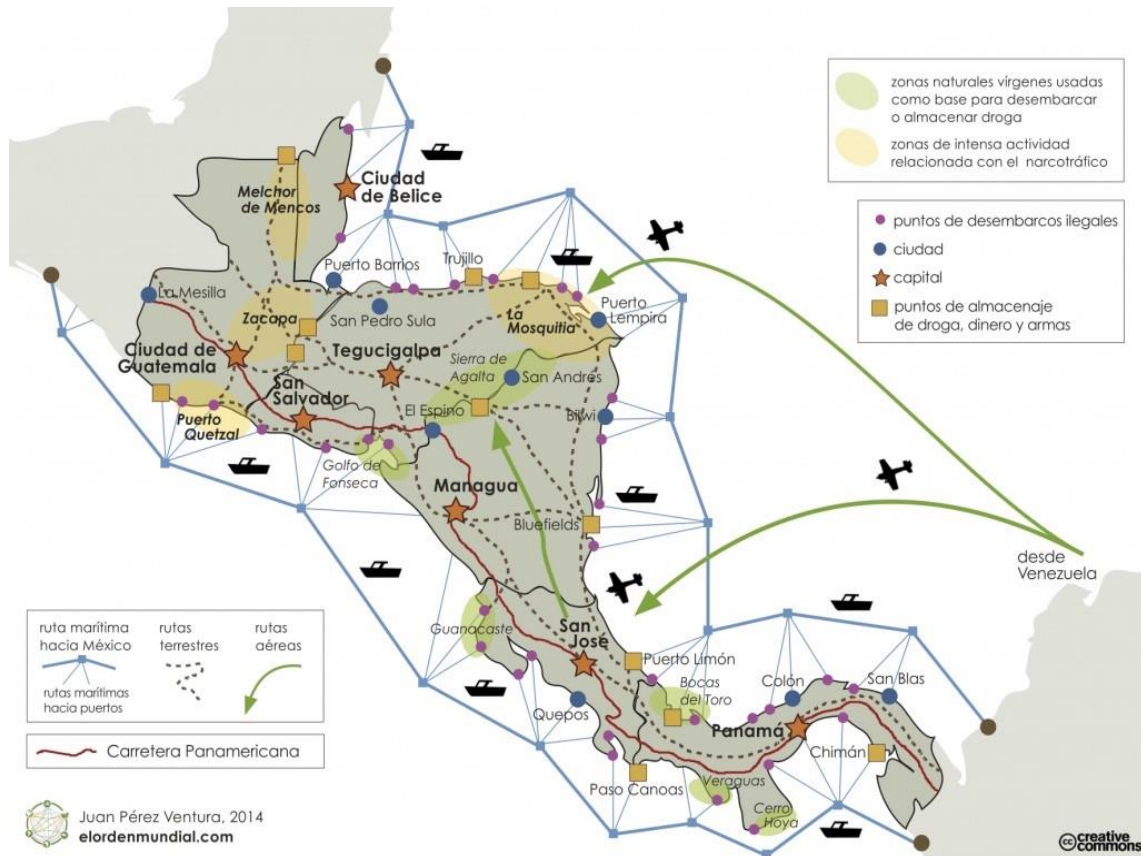
La narcoactividad se extiende en el istmo motivado por diversas circunstancias como:

- a) *Localización*: el istmo centroamericano no sólo une geográficamente a las Américas, sino que conforma una zona de tránsito entre las zonas productoras de cocaína (Sudamérica) y las consumidoras (Norteamérica). Por lo cual, el istmo es un punto nodal del comercio y transportación de estupefacientes²¹. Amén del propio consumo interno que ha ido en aumento en la región.
- b) *Amplias zonas territoriales sin vigilancia*: como el Petén en Guatemala y la Mosquitía entre Honduras y Nicaragua. En estos sitios la presencia de la fuerza pública es insuficiente debido a las condiciones topográficas de aislamiento y dispersión poblacional
- c) *Cambios en los flujos del tráfico de estupefacientes*: Centroamérica ha desplazado al Caribe como la mayor área de trasiego de cocaína. La UNODC (2012: 31), con base en el número de incautaciones, precisa: “a mediados de los años 80, alrededor del 75 % de la cocaína interceptada entre Suramérica y los Estados Unidos fue incautada en el Caribe, y muy poca en Centroamérica. En 2010, sucedió lo contrario: alrededor del 80 % fue incautada en Centroamérica y menos del 10% en el Caribe.”
- d) *Sector Seguridad disfuncional (corrupto)*: el contubernio de los criminales con el sector seguridad representa un factor que permite la sostenibilidad y rentabilidad de las empresas criminales, ya que al disponer de servicio armamento, recursos, tecnología y protección policial las economías subterráneas prosperan.

²¹ Las incautaciones de cocaína representan un indicador de su trasiego. En 2013 en Guatemala se incautaron 2,236 kilos y en El Salvador apenas 664 kilos. Información obtenida de Lohmuller (2014).

Los puntos a y b son ilustrados en la Figura 5 que muestra la trayectoria de los flujos Norte-Sur del trasiego de cocaína con sus respectivos puntos de transferencia en el istmo centroamericano y medios de transporte utilizados.

Figura 5. Logística del narcotráfico en Centroamérica.



Fuente: Ventura (2014).

Las narcoactividades en Guatemala y El Salvador se encuentran determinadas por las relaciones de interdependencia y su posición geográfica en la cadena de producción de en el trasiego de cocaína y cultivo de amapola (particularmente en Guatemala). Retomando las dimensiones de interdependencia -vulnerabilidad y sensibilidad- de Keohane (2009). La *vulnerabilidad* se expresa en la creciente expansión de los cárteles de narcotráfico mexicanos, quienes controlan la producción de amapola en Guatemala y la redistribución

de cocaína para su posterior traslado a México. En tanto que, la *sensibilidad* es el resultado del reacomodo de poder entre los narcotraficantes, derivado de los operativos sostenidos del Plan Colombia, iniciado en 1999, y "guerra contra las drogas" lanzada en 2006 por el entonces presidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012) provocaron un "efecto globo" que desplazó parte de esa lucha a Guatemala, donde el reacomodo se manifestó con episodios de violencia como el ocurrido en 2011 cuando 27 jornaleros fueron decapitados presuntamente por los Zetas en la finca San Benito en El Petén, Guatemala.

En Guatemala y El Salvador el impacto de las actividades delictivas de estos grupos varían en intensidad. En el primer caso las mafias guatemaltecas son descritas como *grupos vinculados al territorio* (UNODC, 2012), que se enfocan en el control de espacios para que las actividades del trasiego de narcóticos puedan prosperar sin la interferencia de grupos rivales o de la vigilancia de las autoridades, lo que los hace extremadamente violentos y perniciosos para las comunidades e incluso para el medio ambiente, ya que en fechas reciente ha irrumpido el fenómeno de los *narcoganaderos*, quienes desforestan áreas de El Petén para invadir tierras y construir aeropistas ilícitas. La UNODC (2012) ha detectado a los principales grupos mafiosos de origen guatemalteco:

- *Los Mendoza*: ubicados en el Petén e Izabal, aliados con el Cártel del Pacífico, proporcionan aeropistas para el trasiego de cocaína y también obtienen recursos de la explotación agrícola.
- *Los Lorenzana*: ubicados en el Petén e Izabal, aliados de Los Zetas, se dedican al contrabando y tráfico de cocaína.
- *Los Chamales*: ubicados en las costas del Pacífico y regiones fronterizas con México, son aliados del Cártel del Pacífico, se dedican al tráfico de cocaína y de amapola.

En El Salvador, estos grupos adquieren el calificativo de *narcontransportistas*, debido a su trabajo consistente en la conformación de redes de desplazamiento de suministros de ilícitos. El grupo más representativo es el Cártel de Taxis, ubicados en Metapán (cerca de la zona fronteriza entre Guatemala y Honduras), se dedican al lavado de dinero, corrupción institucional y tráfico de cocaína. Se caracterizan por su bajo perfil.

3. El grupo delincencial de las pandillas

Las pandillas denominadas *maras* personifican el arquetipo en cuanto a delincuencia organizada se refiere al Triángulo Norte Centroamericano. Cuentan con un desarrollo particular basado en orígenes y filiaciones transnacionales, pero circunscritos al actuar dentro del ámbito local. Estas organizaciones conforman un hito criminológico debido a la utilización de la violencia en sus actos, sus rituales de iniciación y los *códigos subculturales* que los identifican como su indumentaria y tatuajes.

La historia de las *maras* discurre paralela a la de los flujos migratorios de centroamericanos hacia los EUA ocurrida en el último cuarto del siglo XX. Algunos de esos migrantes encontraron una situación social desfavorable marcada por la marginación, falta de acceso a buenos empleos, entornos repletos de adicciones, violencia callejera y el acoso por pandilleros locales. Con el propósito de generarse recursos y protegerse ante los ataques de otras pandillas, se originaron dos grupos delincuenciales: el Barrio 18 (XV3) y la Mara *Salvatrucha* (MS-13). Ambas pandillas rivales reclutaban jóvenes en las calles y en cárceles; su principal actividad lucrativa consistió en el control territorial del narcomenudeo dentro de los barrios y cárceles.

De la década de 1970 a 1990 el escenario de las pandillas fueron las calles de las grandes ciudades californianas. El término de los conflictos armados en Centroamérica desplazó a las pandillas a sus lugares de origen. Restricciones respecto a la obtención del asilo político y la persistente deportación de criminales propició la transnacionalización de las pandillas²². En Guatemala y El Salvador, las *maras* encontraron insumos para prosperar:

²² La deportación de criminales desde Estados Unidos hacia los países de origen tiene su sustento jurídico en la *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act*, también conocida como *Public Law 104-208*; promulgada en 1996 como un instrumento de endurecimiento de control y seguridad fronteriza con el objetivo de desincentivar a la migración indocumentada. Sus principales puntos son: a) mejorar el control fronterizo mediante la imposición de sanciones penales por crimen organizado, tráfico de personas, uso y creación de documentos falsos para inmigración, b) regular y sancionar a empleadores que contraten indocumentados, y c) deportación

disponibilidad de armas, anomia en las instituciones de justicia penal, falta oportunidades para progresar legítimamente (carencia de empleo de educación y empleo de calidad, aunando al estancamiento de la movilidad social) y capital social debilitado por el propio shock de la guerra.

Pronto, en El Salvador las *maras* se posicionaron como el grupo criminal preponderante. La presencia y acciones violentas de los grandes cárteles del narcotráfico son menos ostentosas que en Guatemala, esto es debido al papel secundario de El Salvador dentro de la logística del trasiego de cocaína. Sin embargo, no significa que la violencia asociada a las drogas se encuentre minimizada, muchos de los homicidios son realizados bajo el influjo de narcóticos o por asuntos relacionados.

Anteriormente, se mencionó que la anomía institucional fue un elemento detonante dentro de la ecuación de la expansión de las pandillas. Al momento de la firma de los Acuerdos de Paz la PNC-El Salvador enfrentaba grandes deficiencias organizacionales y operacionales provocadas por la resistencia de los militares en ceder la custodia de la seguridad pública a civiles. Cruz (2005: 251), expone esta problemática "los militares también se opusieron a transferir el equipo de las antiguas fuerzas de seguridad a los nuevos agentes policiales. Equipo básico como radios vehículos y armas tuvieron que ser provistos a través de la cooperación internacional".

La PNC-El Salvador no estaba preparada ante el rápido crecimiento y sofisticación de las tácticas criminales de las pandillas. Además de que la mayor parte del *expertise* de la policía se sustentaba en el *high policing* y no el *low policing*; a esta situación se le sumo el vacío generado por la vertiginosa desmilitarización de zonas urbanas y rurales y escasa profesionalización de los cuerpos policiales (Armijo, Benítez y Hristoulas, 2009:348).

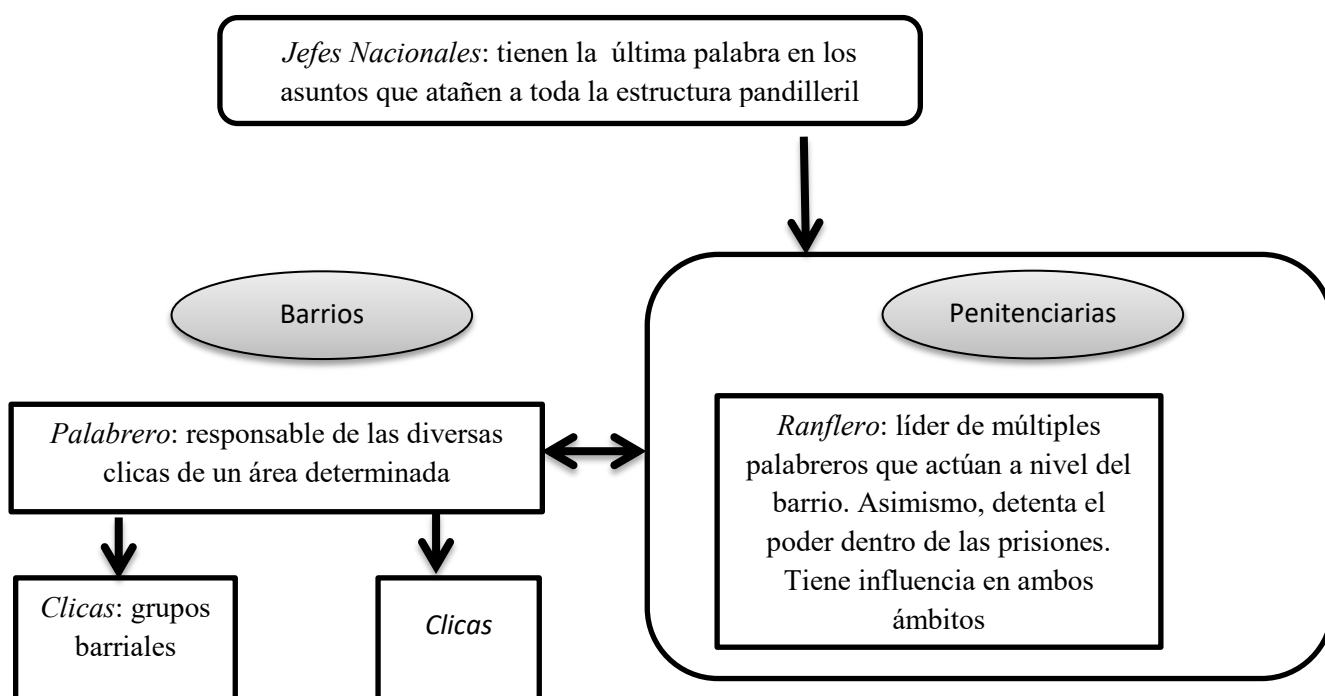
Por otra parte, la inadecuada gestión de los centros penitenciarios permitió que las pandillas establecieran sus "feudos" dentro de éstos, convirtiendo al Estado de derecho en una entelequia. Desde el 2000, cuando se vislumbraba la crisis de las pandillas, el gobierno decidió separar a los integrantes de la MS y del Barrio18 de los penales. De esta manera,

de inmigrantes ilegales que comentan faltas menores. Para más información consultar Hrenchir (2015).

la MS se estableció en el penal de Ciudad Barrios y el Barrio 18 en Cojutepeque. Con el paso del tiempo este movimiento permitió que las pandillas obtuvieran el control absoluto de los penales y se convirtiera en una estrategia de negociación política a corto plazo, tal y como ocurrió durante la tregua de las pandillas de 2012.

Respecto a la organización de las pandillas ésta se define por su estructura atomizada, vertical y con múltiples liderazgos nacionales que operan en las calles y al interior de las prisiones (Figura 6).

Figura 6. Organigrama de los Maras.



Fuente: elaboración propia con información de Farah (2012:58).

El éxito en el enrolamiento de mareros en El Salvador obedece a su eficiente sistema de reclutamiento basado en el férreo control de territorios urbanos y en lo atractivo que resulta para los jóvenes las oportunidades de obtener drogas, diversión y poder de manera inmediata. Asimismo, el factor económico atrae a potenciales delincuentes, pues existe una fuente de ingresos constantes obtenidos a través de extorsiones o el cobro de protección a transportistas, negocios, individuos, narcomenudeo, robos, sicariato (Armijo,

et. al. 2009: UNODC, 2012). De acuerdo con estimaciones de la UNODC (2012:29) existían 323 mareros por cada 100, 000 habitantes en El Salvador; 153 en Guatemala y 149 para Honduras. Cifras descomunales para el tamaño de población de los citados países.

De manera genérica, se ha documentado que para pertenecer a las pandillas los interesados deben pasar y aprobar pruebas ritualísticas como: a) “brinco”, exclusiva para hombres los cuales deben soportar 18 o 13 segundos (de acuerdo con la pandilla) de golpes; b) “el tren”, exclusiva para mujeres, consiste en tener sexo con 13 o 18 hombres pandilleros; c) labores de “halconeo”, exclusiva para infantes que deben realizar labores de patrullaje y avisar sobre movimientos policiales o de pandillas enemigas; d) mediante asesinatos, si se desean evitar pasar por los otros se debe matar a un pandillero rival (Fogelbach, 2011: 433). Una vez dentro de la pandilla no se puede abandonar.

Como resultado de su extenso control territorial y del sistema penitenciario las maras, en El Salvador, han evolucionado hacia las denominadas *pandillas de tercera generación* “que tienen objetivos políticos; usan su sofisticación para reunir poder y ayuda financiera, además de participación en actividades mercenarias” (Sullivan y Bunker, 2007:3). Su alta capacidad coercitiva permite que las maras se conviertan en actores políticos con la potestad suficiente de crear *netwars* para desarrollar su Estado paralelo y negociar prebendas con las autoridades oficiales²³.

Las maras han sido protagonistas de los hechos violentos más ominosos de El Salvador de la posguerra. Destacan en magnitud acontecimientos enlistados²⁴:

- 2004, masacre en el penal de Mariona: 32 reos muertos en un riña.

²³ En 2016 se descubrió una red de corrupción política asociada a las maras. Los pandilleros habrían pactado, en 2014, con el alcalde José Elías Hernández Hernández y jefe de los Cuerpos de Agentes Metropolitanos (CAM) de Apopa entonces considerado municipio libre de violencia debido a la tregua, una reducción significativa de homicidios para lograr esto el alcalde otorgaba de 5000 a 10,000 USD a las cabecillas de las pandillas, por su parte los familiares de los pandilleros debían de votar por el partido del Alcalde (ARENA). Para mayor información consultar López (10 junio de 2016).

²⁴ Los citadas cifras representan los casos de más alto impacto mediático protagonizados por la Maras en El Salvador, la información se obtuvo de reportes de Sala Negra-El Faro (s.f.), La Prensa Gráfica (7 de mayo de 2015), El Mundo (9 de enero de 2014) y El Nuevo Diario (19 de septiembre de 2015).

- 2006, asesinatos en Plan de Laguna: miembros de la 18 asesinan en Antiguo Cuscatlán a tres niños y a una mujer embarazada
- 2009, asesinato del cineasta Christian Poveda, autor del documental *La vida loca* (2008).
- 2010, miembros de *Barrio 18* incendiaron un microbús en Mejicanos, como resultado 20 personas fallecidas.
- 2011. El Departamento del Tesoro de EUA, por medio de la orden *EO 13581*, incluyó a las maras dentro del grupo de organizaciones criminales transnacionales más violentas del orbe, junto con la Yakuza japonesa, Los Zetas mexicanos, la Camorra italiana y el Círculo de los Hermanos (mafia rusa).
- 289, 000 Salvadoreños desplazados por la violencia provocada por las maras de 2014 a 2015. Los mareros utilizan las casas abandonadas para habilitarlas como “*casas destroyer*”: definidas como centro de operaciones de las pandillas que se aprovechan como casas de seguridad, bodega de narcóticos, armas, contrabando, además de servir de lugares de adoración satánica. Tan sólo en 2015 el número de viviendas consideradas como usurpadas –oficialmente- era de 71.
- 50 oficiales del sector seguridad, entre militares y policías, asesinados en el primer semestre de 2015.
- 2015: paro del transporte público en San Salvador orquestado por las pandillas como método de negociación política, durante el mes de julio. Militares patrullan las calles y unidades del transporte.
- 2015. La Suprema Corte de Justicia de El Salvador declara a las maras como grupos terroristas.
- 2016. La organización de voluntariado estadounidense *Peace Corps* se retira de El Salvador como resultado de la violencia.

B. Estrategias de política criminal reactivas

Con la finalidad de hacer frente a las conductas antisociales los Estados desarrollan políticas criminales y aplican diversos modelos de intervención policial, mismos que pueden ser proactivos o reactivos. Tales respuestas ante la inseguridad se encuentran determinadas por el trinomio que conforman la ideología del gobierno, amenazas preponderantes a combatir y el *establecimiento mediático de temas de difusión (agenda setting)* enfocados hacia la violencia criminal, que terminan por influir la conformación de la agenda pública de la seguridad.

La información contenida en la tabla 5 expone los recursos con que cuenta la policía para desempeñar sus funciones y hacer frente a la delincuencia en El Salvador y Guatemala. Si bien, las cifras representan una aproximación diagnóstica de naturaleza cuantitativa, no deben dejarse de lado elementos cualitativos complementarios con la capacidad de efectividad policial como son la profesionalización y criterios adheridos a los valores de las policías en democracia.

Tabla 5. Diagnóstico de los cuerpos policiales de Guatemala y El Salvador en 2012.

	El Salvador	Guatemala
Presupuesto en seguridad	12%	14%
Sueldo mensual promedio del agente policial	424 USD	509 USD
Número de agentes policiales	22, 005	26, 201
Policías por cada 100, 000 hab.	3,5	1,7
Población encarcelada	26, 846	15, 488
Empleados de Seguridad Privada	28, 639	51, 024
Población total	6, 213, 730	15, 073, 384

Fuente: elaboración propia a partir de RESDAL (2013).

El Salvador y Guatemala, al igual que otros países de Latinoamérica, son considerados como *democracias violentas*, las cuales se definen por la criminalidad extendida y diversificada, violaciones a los derechos humanos generalizados y excesiva

militarización de la seguridad pública: elementos considerados como contradictorios a la esencia normativa de un régimen democrático. En el ámbito de las políticas criminales esto se traduce en la coexistencia de modelos policiales reactivos alternados con proactivos²⁵. Aunque cuando existen graves crisis de inseguridad las intervenciones reactivas apelan a una situación de emergencia y se legitima la desproporcionalidad en el despliegue de la fuerza pública y la restricción de los derechos humanos de los criminales. Como consecuencia repuntan las denuncias de brutalidad policial²⁶ y el discurso de la salvaguarda de la paz social se convierte una obsesión.

De manera concreta, los modelos reactivos se expresan a través de las presentes acciones enunciadas por Beckett & Sasson, (s.f) y Orellana, (2010):

- 1) Enfatiza el castigo como primera y única respuesta al delito
- 2) Reacciona drásticamente: persigue un fin ejemplarizante por medio del castigo
- 3) Responde a la delincuencia con más violencia
- 4) Su propósito reside en anular física y moralmente al delincuente
- 5) *Regla de los tres strikes*: criminales reincidentes, en más de tres ocasiones: purgan cadena perpetua.
- 6) *Truth in sentencing*: consistente en la reducción de las posibilidades de la libertad anticipada
- 7) *Quality of life policing*: relacionada con las políticas de "cero tolerancia"; su contra parte proactiva corresponde a la teoría de las ventanas rotas.

²⁵ La ambivalencia entre modelos proactivos y reactivos es recurrente dentro del discurso de la seguridad pública. Dentro de la estrategia de seguridad presentada por el entonces candidato Otto Pérez Molina, se encontraba en el **punto F** de sus **Compromisos Básicos**: “La necesaria alianza estratégica con la comunidad internacional para la cooperación y los compromisos internacionales en materia de seguridad democrática” (PP-Plan de Gobierno, 2011: 32). En tanto que, en el **punto 2** de la **Ejecución del Plan Emergente de Seguridad** se contemplaba: “Aplicación de los estados de orden público (de excepción) en los lugares de mayor connotación criminal” (PP-Plan de Gobierno, 2011:34). Tal factor de incompatibilidad retórica provoca interferencias en la implementación y resultados de las políticas criminales.

²⁶ Tan sólo en El Salvador durante el lapso de junio de 2014 a mayo de 2015, que coincide con el fracaso de la tregua entre pandillas y el retorno a los modelos reactivos, se documentó que el 63% de las quejas interpuestas ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos General, correspondieron a abusos por parte de la PNC, mientras que el 11% fueron del Ejército, de acuerdo con información extraída de Lohmuller (14 diciembre 2015).

Las últimas tres opciones corresponden a modelos de intervención reactivos de manufactura estadounidense, aunque no son ajenas a los gobiernos latinoamericanos debido a su reciente adopción dentro de las políticas criminales locales.

Mediante la "mano dura" los gobiernos envían un mensaje de rápida actuación contra el crimen a la par de satisfacer las demandas populares de "castigo ejemplar" por medio de la disuasión hacia los potenciales delincuentes. Las acciones de "mano dura" conforman el denominado *populismo penal*, compuesto por la politización de la seguridad pública²⁷. De manera concreta la agenda del populismo penal se compone de tres ejes: 1) implementación de nuevos códigos procesales penales, 2) disminución de la imputabilidad juvenil y 3) aumento de las políticas penitenciarias (Basombrío y Dammert, 2013:3).

En este sentido, la inseguridad se entroniza dentro de las prioridades del electorado. La reducción de la violencia y contundencia en el combate del crimen conforman dos premisas atractivas para los votantes; propuestas como mayores castigos, pena de muerte, aumento de vigilancia policial y la militarización de la seguridad pública son consideradas como imprescindibles para la conducción de la gobernabilidad por la mayoría de los ciudadanos en contextos de alta criminalidad.

El populismo penal se concreta a través del *derecho penal del enemigo*, basado en la premisa de que cualquier individuo u organización que cometa delitos de alto impacto se convierte en adversario del orden social. En palabras de Ferrajoli (2007:7) la equiparación del delincuente igual a terrorista permite: "arrollar todas las garantías del derecho penal, desde el principio de legalidad al de culpabilidad, desde la presunción de inocencia hasta la carga de la prueba y los derechos de la defensa". Lo cual conduce a la justificación y legitimación del abuso de autoridad.

A partir del término de los conflictos armados el Triángulo Norte Centroamericano experimenta altas tasas de homicidios (véase gráfica 1), en afán de revertir esos índices los

²⁷ Un ejemplo de la asociación entre la "mano dura" y la política se encuentra en el ideario del Partido Patriota de Guatemala, de filiación derechista y neoconservadora. Su logo corresponde a un puño derecho que simboliza la mano dura. Su programa de políticas criminales se caracterizó por el uso de dichas estrategias. Oscar Berger, presidente de Guatemala de 2004-2008, fue artífice del Plan Escoba (*vid infra*) y durante la administración de Otto Pérez Molina la "mano dura" se ofreció como un activo de su gobierno

gobiernos optan por articular planes inspirados en el populismo penal, cero tolerancia y en el derecho penal del enemigo. Tal tendencia fue especialmente notoria durante el decenio 2000-2010.

Los destinatarios principales de estos planes fueron, en primera instancia, las pandillas juveniles *maras*, quienes en esos momentos conmocionaron a la opinión pública cuando irrumpieron con sus actos violentos realizados con un sadismo no visto desde los conflictos armados. Por tanto, fueron considerados como colectivos antisociales merecedores de la persecución y supresión de sus derechos debido a sus comportamientos.

En el 2003 se implementó en Guatemala un conjunto de leyes y modificaciones al código penal denominado *Plan Escoba*, el cual iba dirigido a contener las acciones de las pandillas. Este *Plan* estaba constituido por las siguientes disposiciones: (Rodríguez y Pérez, 2004:20).

- 1) Incautar armas de fuego auténticas y hechizas
- 2) Procurar el desarme total de las pandillas
- 3) Desorganizar a las pandillas y limitar su campo de acción
- 4) Impedir el vandalismo de grupos pandilleros juveniles
- 5) Prevenir la comisión de delitos por parte de grupos de pandillas
- 6) Prevenir el tráfico de drogas por parte de las pandillas juveniles.

Rodríguez y Pérez (2004:28) reportaban que la mayoría de los detenidos de estos operativos tenían entre 18 y 25 años. Sin embargo, existían inconsistencias en esas detenciones debido a los prejuicios y criminalización de los jóvenes socialmente excluidos:

Según consta en las prevenciones policiales, en el municipio de Guatemala los agentes detuvieron principalmente por sospecha (72 %), y solamente en el 22 % de los casos las aprehensiones fueron por hechos que constituyen delito. En tres casos no se obtuvo información porque no constaba o no es legible el expediente revisado.

De manera paralela en El Salvador los gobiernos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que gobernaron de 1989 a 2009, comenzaron a esas políticas para disuadir el actuar de los pandilleros, mediante la articulación del *Plan Súper Mano Dura* en

2003. Ese mismo año se promulgó la *Ley Anti Maras*: estandarte de las legislaciones del derecho penal del enemigo, pues sancionaba gran variedad de conductas:

- Solicitar dinero en forma intimidatoria (**Artículos 8 y 9**)
- Intimidación grupal (**Artículo 10**)
- Permanencia en lugares abandonados y cementerios (**Artículos 19 y 23**)
- Portación de armas (**Artículo 16**)
- Consumo y tenencia de drogas en vía pública (**Artículo 21**)
- Venta de elementos aptos para la violencia (**Artículo 24**)
- Perturbación de espectáculos y orden público (**Artículos 26 y 27**)
- No portar documentos de identificación personal (**Artículo 28**)
- Identificación con las maras –tatuajes, cicatrices y ropa. (**Artículo 18**).

Asimismo, se contemplaba: (El Diario de Hoy-El Salvador 31 de agosto de 2004):

La depuración de los cuerpos de vigilancia, así como el castigo de quienes introduzcan armas y drogas en los penales. Pero principalmente anticipa la construcción de más reclusorios de máxima seguridad, como el de Zacatecoluca, en el entendido de que el aislamiento y la pérdida de privilegios como la visita íntima, televisión y radio, genera temor a la ley entre los hampones [...]Se prevé que los pandilleros desarrollen trabajos de servicio público para que reciban un pago mínimo con el cual se establezca un fondo que sirva para reparar los daños a las víctimas y para que ellos reciban un ahorro al salir de la cárcel.

En 2004 la Ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de El Salvador por ser en exceso draconiana.

Ante el fracaso del *manodurismo* y del posterior fracaso de la tregua entre pandillas se ha reeditado el derecho penal del enemigo y de manera simultánea han emergido escuadrones de antipandillas, algunos ilegales y otros emanados de las fuerzas públicas.

La organización clandestina “*sombra negra*” se dedica a exterminar pandilleros de manera sistemática en comunidades asoladas por éstos- Durante la década de 1990 actuaron con gran notoriedad y con el beneplácito de la sociedad y autoridades, ya que a pesar de sus actos criminales nunca fueron procesados. En el 2015 surgieron indicios de que tal

organización estaba de vuelta en las calles; sin embargo, debido a su clandestinidad sus acciones discurren entre el paramilitarismo, lo ficticio o el ciberespacio²⁸.

En lo concerniente a las políticas criminales en Guatemala y El Salvador se observa la remilitarización *de facto* de las Policías, pues se compele a la participación de las Fuerzas Armadas en los patrullajes asociados en a la seguridad pública. La opción de remilitarizar a la seguridad pública obedece a múltiples razones que van desde determinantes históricos hasta el carácter difuso de las amenazas transnacionales. Tradicionalmente, en Guatemala y El Salvador las Fuerzas Armadas han estado mejor capacitadas que las Policías. Al respecto, un estudio elaborado por el Centro de Estudios de Guatemala daba cuenta de la dispar situación en 2005 (CEG, 2005:10-11):

Guatemala:

- i. *Educación militar:* Se proporciona educación universitaria. Al finalizar cuatro años de formación, los estudiantes se gradúan como subtenientes en las armas o servicios del Ejército, adquiriendo a su vez la licenciatura de Administración de Recursos y Tecnología. En contraste;
- ii. *Educación policial:* El curso de capacitación para el personal policial tiene solo una duración de 6 meses.

El Salvador:

- i. *Educación militar:* La estructura de la enseñanza militar es un conjunto de contenidos, ordenado, unificado y escalonado que prepara profesionalmente al militar en los siguientes niveles: 1 Formación; 2 Perfeccionamiento; 3 Especialización y 4 Posgrado. En contraste;
- ii. *Educación policial:* El ingreso a la Policía Nacional Civil se hará solamente en la categoría de agente en el nivel básico; en la categoría de subinspector en el nivel ejecutivo, siempre que se llenen los requisitos siguientes: a) Haber superado el curso impartido por la ANSP; y b) Ser aprobado por el Tribunal de Ingreso y Ascensos de la PNC.

La discrepancia en la profesionalización de ambos cuerpos del sector seguridad, pone en desventaja a las policías para ejercer de manera adecuada el servicio público que ofrecen. Respecto a la percepción ciudadana: las Fuerzas Armadas resultan mejor evaluadas que las Policías. El despliegue militar proyecta una imagen de contundencia y disciplina

²⁸ Muchos de los pronunciamientos de sombra negra se encuentran contenidas en las redes sociales digitales; por ejemplo, se pueden acceder a <https://www.facebook.com/SombraNegraElRegreso> [consultado el 11 de setiembre de 2016] para un recuento de sus acciones.

Las Fuerzas Armadas se han convertido en la institución multipropósito del sector seguridad: sus acciones se dirigen, principalmente, al apoyo de la población en desastres naturales y a la interdicción de narcóticos. Tal circunstancia es el resultado de resquicios legales que permiten que las Fuerzas Armadas sean designadas como la institución por antonomasia para resolver cualquier problemática de inseguridad.

Un ejemplo de esta situación se observa en la *Ley constitutiva del Ejército de Guatemala (Título I, Capítulo único)*, la cual establece en su:

Artículo 4. Para el cumplimiento de las misiones que tiene asignadas el Ejército de Guatemala, se dedicará esencialmente a su preparación, entrenamiento y funciones militares. Cuando el Ejército de Guatemala deba prestar su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública, el Ministerio de la Defensa Nacional dictará las medidas pertinentes de conformidad con la Ley de Orden Público, si fuere necesario.

La *Ley de Orden Público*, vigente y promulgada en 1966, completa lo anterior citado, en su **Capítulo V, Artículo 16:**

El Ejecutivo podrá decretar el Estado de Sitio no sólo con el motivo de actividades terroristas, sediciosas o de rebelión que pretendan cambiar por medios violentos las Instituciones Públicas o cuando hechos graves pongan en peligro el orden constitucional o la seguridad del Estado; sino también cuando se registraren o tuvieren indicios fundados de que han de sucederse actos de sabotaje, incendio, secuestro o plagio, asesinato, ataques armados contra particulares y autoridades civiles o militares u otras formas de delincuencia terrorista y subversiva. Para los efectos del último párrafo del artículo 152 de la Constitución de la República, los considerados hechos enumerados a los indicios fundados de que pueden sucederse, serán como constitutivos de guerra civil.

En la Guatemala posconflicto el Ejército ha participado numerosas veces en el restablecimiento del orden público mediante el estado de sitio y patrullajes conjuntos con la policía. Los citados casos alcanzaron notoriedad mediática²⁹.

- 2010. Estado de Sitio (por 30 días) en Alta Verapaz para recuperar la gobernabilidad ante la ola de violencia provocada por las incursiones de Los Zetas.

²⁹ Con información recabada de La Prensa-Nicaragua (3 de mayo de 2013) y de Centro de Investigación Periodística (11 de noviembre de 2102).

- 2012. Totonicapán, disolución de una manifestación en contra del alza de las tarifas del servicio eléctrico: el resultado 8 civiles muertos.
- 2013. Estado de Sitio (por 30 días) en Jalapa y Santa Rosa; para el restablecimiento del orden ante las manifestaciones de los pobladores por la instalación de una minera canadiense.

Las Fuerzas de Tarea Conjunta entre Policías y Fuerzas Armadas (*Task Forces*) son cada vez más frecuentes en ambos países. Algunas cuentan con el apoyo financiero de los Estados Unidos a través del CARSI. En el Triángulo Norte Centroamericano, se tienen registradas las siguientes Fuerzas de Tarea (o Fuerzas de Despliegue Rápido) para combatir a la DOT, vigilar corredores de narcotráfico y fronteras, e impulsar la integración regional de estos actores por medio de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC). Destacan las acciones emprendidas en este sentido: (Infodefensa.com 21 de octubre de 2015):

- Fuerza de Tarea Lempira entre Guatemala y Honduras
- Fuerza de Tarea Atlacalt entre Guatemala y El Salvador
- Fuerza de Tarea Conjunta de Operaciones Especiales Cuscatlán (El Salvador)
- Unidad Tecún Umán (Guatemala).

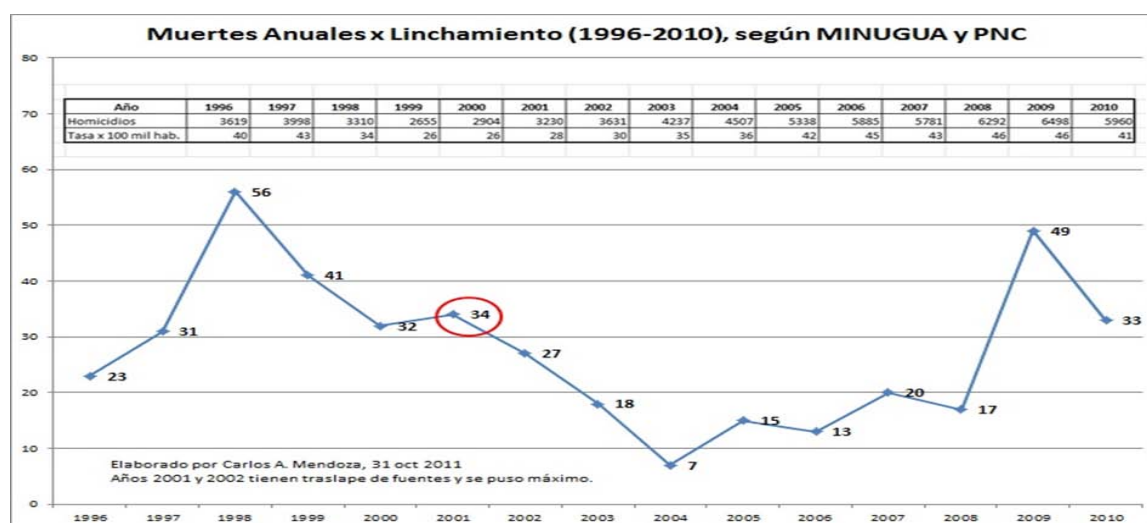
C. Respuestas no policiales a la inseguridad: linchamientos y *vigilantismo*

El aumento sostenido de la violencia social y la ineficacia de las políticas criminales reactivas para contenerla produce consecuencias negativas para el *gobierno de la seguridad*. Al aumentar la percepción de inseguridad los ciudadanos temen que el orden público no esté garantizado y optan por cauces no institucionales para proveerse su sentido de seguridad y emergen los fenómenos conexos de los linchamientos y el *vigilantismo*.

En El Salvador la manifestación de los linchamientos es casi inexistente y no hay registro suficiente para demostrar que las acciones de “justicia callejera” sean una práctica recurrente. La alta organización y control desdoblado por las pandillas sobre los barrios, sumado a la presencia de grupos de exterminio antipandillas como *sombra negra*, inhiben

el fenómeno de los linchamientos a gran escala. Contrariamente, en Guatemala los linchamientos son una práctica constante (Figura 7), aunque no cotidiana ni generalizada a nivel nacional. La prevalencia de los linchamientos se encuentra focalizada en ciertas regiones y obedece a razones etiológicas particulares, como provocar el escarmiento de los delincuentes ocasionales que actúan en comunidades donde el delito no es muy frecuente.

Figura 7. Linchamientos en Guatemala 1996-2010.



Fuente: <http://linchamientos.blogspot.mx/2011/10/muertes-por-linchamiento-1996-2010.html>

Las acciones de justicia callejera se concentran en los departamentos que, paradójicamente, fueron más afectados durante los conflictos armados, es decir, los del Altiplano y el Oeste: Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos, Chimaltenango, Sololá y la capital. Dichas regiones cuentan las tasas más bajas de homicidio del país (véase figura 5), exceptuando la ciudad de Guatemala.

Las hipótesis más difundidas sobre las causas de los linchamientos en Guatemala es que éstos son el resultado de los usos y costumbres de las comunidades indígenas y rurales (Betancourt, 2008), la falta de recursos materiales y humanos policiales para atender la problemática de seguridad en dichas comunidades; así como la percepción de impunidad generalizada. De este modo, los ciudadanos acceden a la justicia por su propia mano para sancionar a los criminales. En Guatemala, el *modus operandi* generalizado de los

linchadores consiste en inmovilizar, exhibir, golpear, rociar de gasolina e incendiar al supuesto criminal.

La falta prolongada de efectividad policial acompañada del temor constante a la inseguridad provoca el fenómeno del vigilantismo, el cual se manifiesta a través de dos facetas dentro de las comunidades afectadas (González, 2013):

- 1) *Esporádico, estable o inestable en el tiempo*: por ejemplo, las turbas o linchadores, exaltados o furiosos por una serie de hechos negativos o percibidos como injustos, deciden actuar por sí mismas y reaccionar ante el daño percibido
- 2) *Organizado y estable en el tiempo*: por ejemplo, patrullas ciudadanas. Dichas patrullas no cuentan con la aprobación de la policía, y realizan vigilancia comunitaria, tienen vocación de autodefensas.

La primera manifestación describe la situación de justicia callejera de Guatemala. Por otro lado, el *vigilantismo organizado y estable en el tiempo* se ajusta más a la realidad salvadoreña. No obstante, existen matices que le imprimen su particularidad, la vocación de autodefensa es sustituida por el trabajo conjunto con la Policía.

La vigilancia comunitaria se encuentra presente en encuentra presente en los municipios de Nueva Trinidad, San José Las Flores, Las Vueltas, Arcatao y San Antonio Los Ranchos del departamento de Chalatenango, localizados en el norte de El Salvador. En tales comunidades, otrora afectadas por los conflictos armados, el *vigilantismo* se traslapa con la seguridad comunitaria reflejaba en un modelo policial de proximidad; respaldado en el desarrollo de reuniones periódicas entre los ciudadanos y los policías para exponer los problemas de seguridad. En la cultura policial estadounidense estas reuniones son denominada *beatmeetings*, “en donde se establece una relación fuerte entre la policía y los habitantes para responder a la degradación del espacio y el abandono de controles [sociales formales]” (Ruiz, 2003:7).

Para el caso salvadoreño Alvarado (2015) documenta una relación similar al *beatmeetings*:

Estos organismos han tenido en común que desde su nacimiento se dedicaron a tareas que han ido desde hacer patrullajes ciudadanos hasta ir a hablar con una familia para llamarle la atención sobre la conducta "indeseable" de uno de sus hijos, pasando por autorizar o denegar

que alguien llegue a vivir al municipio e investigar quiénes son las personas nuevas que han llegado. Con los años han ido ablandando algunas de estas atribuciones, pero continúan teniendo el poder de convocatoria para sesionar y hacer comparecer a las autoridades formales como jueces, concejales y policías y obligarles a atender a las audiencias para que la comunidad evalúe su trabajo.

Aunque exitosos en la reducción del crimen las estrategias realizadas en dichos municipios tienen implicaciones para la convivencia comunitaria, el disfrute del espacio público y el desarrollo de una seguridad ciudadana integral. Los municipios optan por vivir en el aislamiento y por autoimponerse un toque de queda. Alvarado (2015) describe tal situación al retomar testimonios anónimos que dan cuenta de la lucha de los habitantes en pos de mantener la seguridad.

Acá a las 4 de la tarde se cierran los portones. Nadie puede entrar ni salir a partir de esa hora". La regla es inamovible. "No queremos gente indeseable" [...] En San José Las Flores, ningún joven cuya procedencia se desconozca puede acercarse a merodear a las escuelas y a los espacios públicos.

D. Empresas de seguridad privada

La seguridad privada figura como una empresa en constante expansión alrededor del mundo, especialmente en aquellos países con un alto grado de liberalización del Estado. La proliferación de la seguridad privada obedece a dos razones principalmente: la imbricación entre los espacios públicos y privados, aunados al aumento de la inseguridad subjetiva.

Cada vez es más frecuente encontrar espacios semipúblicos, como centros comerciales, oficinas, bancos, condominios, supermercados, entre otros. Debido a su naturaleza mixta, los administradores de estos espacios optan por subcontratar el servicio policial a empresas privadas, principalmente por sus instrumentos disuasorios, reacción inmediata y vigilancia permanente.

El éxito de las empresas de seguridad privada radica en sus estrategias de control social basadas "la expansión de la disciplina gerencial basada en el monitoreo y en la información provista por los aparatos tecnológicos" (Wakefield, 2003:15). El control social

provisto por la seguridad privada genera la percepción de una seguridad permanente e inmediata, puesto que los elementos de seguridad privada se encuentran disponibles a cualquier momento sin tener que llamar al número de emergencias o esperar la presencia de las patrullas.

En contextos con alta inseguridad y victimización, cómo las grandes urbes de Guatemala y El Salvador prospera la seguridad privada ante el temor de las clases medias y altas de padecer delitos La protección ofrecida por las empresas de seguridad privada es considerada, por quien la contrata, más eficaz que su contraparte pública y sus instrumentos disuasorios generan más confianza. El resultado se puede observar en la tabla 6 ya que en ambos países el número de efectivos de seguridad privada rebasa con creces a los oficiales, especialmente en Guatemala.

La privatización del espacio y la inseguridad subjetiva convergen en la creación urbanizaciones cerradas (*gated communities*) las cuales pretenden segmentar el espacio público para aislarse de la criminalidad. Tales comunidades generan su propio espacio restringido con sus reglamentos internos de seguridad y convivencia.

El Paseo Cayalá en la ciudad de Guatemala³⁰ representa la urbanización cerrada prototípica. Ideada como una ciudad dentro la ciudad. Para Ramírez (2013) Cayalá es:

Un espacio reservado para unos pocos ciudadanos y no para todos. Aseguran que segmenta a una urbe que ya está segmentada, como todas las capitales centroamericanas. Que es un modelo plástico como *Disney World*. Aseguran que solo es un reflejo de la crisis de inseguridad que vive el triángulo norte de la región y el deseo de aislarse. [...] La fuerza policial de Guatemala no puede ingresar a Cayalá sin una orden judicial. La nueva ciudad es un espacio abierto pero no deja de ser propiedad privada.

La expansión de las empresas de seguridad privada fragmenta el espacio público lo cual crea una estructura de seguridad paralela sustentada en la exclusión. La seguridad deja de ser un servicio y bien público para convertirse en una mercancía que es adquirida

³⁰ Diseñado en 2003 con una extensión de 63 manzanas, por el urbanista León Krier (ideólogo del neo-urbanismo y de arquitectura de la comunidad) dentro de las áreas más exclusivas de Guatemala capital.

únicamente por quien pueda costársela. Más aún, se genera una seguridad para ricos y otra para pobres en términos llanos.

A manera de conclusión del capítulo, podemos establecer que a pesar de que los modelos reactivos tienden a tener mayor aprobación ante la mayoría de la opinión pública; sin embargo, en términos de resultados son deficientes, pues no lograron una disminución significativa en los índices delictivos; por el contrario han atrofiado el sistema penitenciario al sobrecargarlo (véase tabla 5), lo cual impide la adecuada readaptación de los criminales. A la par, las acciones del *vigilantismo* y los linchamientos componen una prolongación de la "mano dura" cimentadas en la perversión de los elementos de control social informal.

La militarización de la seguridad pública en contextos de transición democrática representa un revés a estos esfuerzos y para la reforma policial *per se*, ya que la "La policía se vuelve más centralizada, más cerrada, más sospechosa del público" (López Portillo, s.f:15). Para el caso de El Salvador y Guatemala esto significa volver a las dinámicas previas a la RSS, caracterizadas por el autarquismo dentro del servicio policial. La excesiva expansión de la "mano dura" conlleva efectos indeseables para el gobierno de la seguridad al restringirlo y supeditararlo a un escenario de confrontación entre quienes son enemigos de la sociedad y los que deben de gozar de todos los beneficios de ésta.

Capítulo IV. Correlación cooperación internacional-Reforma del Sector Seguridad con énfasis en los cuerpos policiales

En el capítulo anterior se expusieron los principales desafíos en materia de seguridad y las fórmulas convencionales –reactivas- de las políticas criminales para hacer frente a la multiplicidad de expresiones delictivas, como son la militarización y derecho penal del enemigo. En este capítulo, por contraste, se analizan los proyectos de corte proactivo que son guiados por la cooperación internacional y que guardan afinidad con el ideal de reforma policial dentro de la RSS.

De acuerdo con Aguilera (2008) y Hutton (2010) la correlación RSS-cuerpos policiales se compone de las siguientes acciones destinadas para el:

- 1) *Rubro organizacional*: disponibilidad de recursos humanos y materiales, rehabilitación de infraestructura y de las Academias policiales, profesionalización, tecnificación y mayores mecanismos de supervisión interna, y para el
- 2) *Rubro ocupacional*: retiro de la presencia militar de la seguridad pública, operaciones dentro de los derechos humanos y Estado de derecho, estrategias de intervención policial proactivas y dimensión de seguridad comunitaria.

A partir de los criterios mencionados se construye el presente capítulo; para los ámbitos del mejoramiento del rubro organizacional corresponden los apartados referentes al *accountability* y tecnificación policial en Guatemala y El Salvador, así como la cooperación en la capacitación policial y la transnacionalización de las policías mediante la profundización de la integración regional. Respecto al rubro ocupacional, éste se aborda a partir de los proyectos considerados exitosos dentro de la seguridad comunitaria. De manera complementaria, se mencionan experiencias de justicia restaurativa en El Salvador y la CICIG de Guatemala por su trascendencia en la RSS.

A manera de preámbulo, es necesario mencionar cómo se transfieren institucionalmente los modelos policiales de donadores a receptores. Brogden (citado en Ellison y Pino, 2012:73) identifica cuatro instrumentos que conforman el sustento empírico de la transnacionalización de normas e ideas policiales. Estos instrumentos se encuentran

presentes en El Salvador y Guatemala, y se identifican como los siguientes canales de transferencia:

- 1) *Carismática*: Se refiere a los “gurús” de los modelos de policía que poseen alto valor o prestigio dentro de los cuerpos policiales del receptor; por ejemplo, los Departamentos policiales de EUA, Carabineros de Chile, Policía Nacional de Colombia e incluso Rudolph Giuliani³¹.
- 2) *Tradicional*: Es común encontrarla en situaciones poscoloniales donde el poder de la metrópoli retiene una especie de tutelaje o interés en la ex colonia.
- 3) *Burocrática*: Se realiza normalmente como un complemento de la política de los Estados más desarrollados, por lo que los planes policiales están relacionados con las exigencias en los marcos supranacionales; por ejemplo, en Guatemala y El Salvador: la IM y ESCA-SICA.
- 4) *Económica*: El donante espera recibir algún pago, recompensa fiscal o en especie por la transferencia de conocimiento y la experiencia policial, esto puede estar vinculado directamente a la venta de bienes y servicios; por ejemplo, la condicionalidad.
- 5) *Estratégica*: referida a la globalización de los asuntos de seguridad nacional; por ejemplo, ESCA-SICA y AMERIPOL.

La correlación cooperación internacional-RSS-policías se vincula doctrinariamente con la seguridad ciudadana. En el *Mapeo de las intervenciones de seguridad ciudadana en Centroamérica financiadas por la cooperación internacional* se señala la existencia de cuatro rubros prioritarios de actuación para los donadores, estos son: a) fortalecimiento institucional, b) prevención del delito, c) rehabilitación penitenciaria y d) apoyo al combate al crimen organizado (WOLA-BID, 2011: 44-46).

³¹ El ex alcalde de Nueva York (1994 a 200) se ha convertido en una figura fetichizada por las elites empresariales y cuerpos policiales de Latinoamérica, debido al éxito de sus intervenciones en la Ciudad de México, Medellín, Colombia y Río de Janeiro, Brasil por medio de su controversial método que conjunta estrategias de cero tolerancia altamente reactivas, con la teoría de las ventanas rotas, conjuntada con la utilización del COMPSTAT. En octubre de 2014 y en mayo de 2015, Giuliani ofreció consultorías, en Guatemala y El Salvador respectivamente; no obstante, algunas de las ideas de Giuliani se han aplicado en ambos países por medio de la CNRP-Guatemala o en Santa Tecla El Salvador, mientras que otras no se han implementado debido a lo oneroso que resultan.

En la Tabla 6 se muestran los montos erogados durante el periodo de 2009-2011, en el rubro de la seguridad ciudadana. La mayor parte de los recursos son no reembolsables, es decir, corresponden a donaciones de carácter bilateral; la excepción son los recursos que provienen de entidades como Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que son préstamos. Las cifras expresadas en la tabla representan el total de recursos asignados al área sin importar la procedencia o nacionalidad del donador.

Tabla 6. Montos asignados para la cooperación internacional en seguridad ciudadana.

I. Fortalecimiento Institucional	II. Prevención de Violencia	III. Rehabilitación y sistema penitenciario	IV. Combate al crimen organizado
Guatemala (Total) 146, 685, 126 USD	105,375,179 USD	9, 302, 604.18 USD	134, 328, 762 USD
El Salvador (Total) 41, 808, 123 USD	156, 771, 155 USD	17,638,338 USD	11, 579, 000 USD

Fuente: elaboración propia con información de (WOLA-BID: 2011) y <http://www.seguridadciudadana-centroamerica.org/mapeo.asp> (Consultado el 24 de julio de 2015).

Las cifras dispares entre los diversos rubros no son fortuitas, pues representan las áreas prioritarias para los receptores que merecen la pronta intervención de los donantes. Para el primer rubro, Guatemala recibe más aportaciones debido al sostenimiento de la CICIG y la concentración de proyectos dentro de la CNRP (Comisión Nacional de la Reforma Policial). Por otra parte, en prevención de violencia y rehabilitación, El Salvador recibió más recursos para hacer frente a la problemática de las *maras* y a su grave situación penitenciaria. Por último, Guatemala recibió mayores aportaciones para contener al crimen organizado, especialmente el vinculado a la DOT, ya que las acciones de los narcotraficantes tienen más efecto sobre su geografía e instituciones de seguridad, en comparación con las de El Salvador.

A. Tecnificación y *Accountability* policial en Guatemala y El Salvador.

La tecnificación de los cuerpos policiales es inminente debido a la mayor inclusión de la tecnología en las labores policiales que van más allá de avances en circuitos cerrados de televisión en videovigilancia (CCTV), puesto que se incluyen mecanismos de reingeniería institucional dirigidos a la optimización de recursos humanos y materiales. En su conjunto, estos factores terminan por apuntalar la reforma policial y coadyuvar en la reducción de la violencia criminal, siempre y cuando exista una adecuada gestión institucional basada en la inteligencia.

En lo concerniente a la **tecnificación de los cuerpos policiales** sobresale el caso de la CNRP de Guatemala, establecida en el 2010³² con el objetivo de evitar la fragmentación de la cooperación internacional policial, a la par de establecer un nuevo modelo policial sustentado en una organización plenamente “civil, jerarquizada, disciplinada profesional, relacionada con la comunidad y respetuosa de los derechos humanos” (CNRP, 2012:13). La comisión pretende mejorar procedimientos de toma de decisiones minimizando la dispersión de la información relativa a la seguridad pública, pues “durante el proceso de transición mucha de la información suministrada fue parcial y en muchos casos reportada pero en manos de terceros, como cooperantes, consultores o bien de los propios coordinadores de eje. Mucho de este material aún no se encuentra en poder de la actual Comisión Presidencial para la Reforma Policial.” (CNRP, 2012:22). Esto no significa que la acción de los cooperantes haya disminuido; sino al contrario se ha focalizado. Más aún, la propia comisión es financiada principalmente por Taiwán, Estados Unidos, Alemania, España, Canadá, Colombia y Chile quienes proveen donaciones directas, equipo consultorías y apoyo técnico.

³² Los antecedentes de la comisión se remontan al 2008. En una primera etapa (2010-2012) estuvo presidida por Helen Mack, presidenta de la Fundación Myrna Mack; desde 2012 es encabezada por Adela Camacho de Torrebiarte, ex Ministra de Gobernación durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012).

El funcionamiento de la CNRP nos remite a los procedimientos metodológicos realizados por modelos COMPSTAT y SARA (véase capítulo 2) debido a su naturaleza colegiada. La comisión “se enfoca en la creación de mesas de trabajo que analizan, diagnostican y generan propuestas en áreas específicas que requieren del apoyo y seguimiento de los técnicos nacionales e internacionales que trabajan con la institución” (CNRP, s.f). De dichas reuniones, la CNRP ha identificado ejes de acción (Tabla 7) como prioritarios para conseguir la apropiación y el avance de la reforma policial. En 2013 la USAID, a través de sus Proyecto de Seguridad y Justicia, otorgó capacitaciones, softwares y equipos informáticos valuados en alrededor de 200, 000 Quetzales en forma de donación para acelerar la de tecnificación policial (Ramírez, 29 octubre 2013).

Tabla 7. Ejes de la CNRP Guatemala.

Investigación criminal	<ul style="list-style-type: none"> -Propuesta de una nueva estructura organizacional de la Subdirección General de Investigación Criminal, con sus respectivas divisiones, departamentos y unidades de apoyo; de operación de naturaleza desconcentrada y facilitando servicios para el personal. -Evaluación y fortalecimiento del Servicio de Información Policial (SIPOL) de la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal, así como la generación de una propuesta funcional³³.
Prevención del delito	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación y socialización del proceso de Reforma Policial a más de tres mil policías a nivel nacional. -Recolección y compilación de información para un análisis de despliegue policial e implantación territorial con criterios de identidad cultural y lingüística, Esto con la participación de la Dirección General de Personal para su ingreso a la base de datos de SISPE (Sistema Informático de Personal). -Elaboración de la Guía para el acercamiento de la Policía Nacional Civil a las comunidades.

³³ El SIPOL constituye uno de los mayores avances respecto a la tecnificación policial se refiere pues ha automatizado y digitalizado todo el proceso de denuncia policial. Desde 2014 funciona en todas las comisarias de Guatemala y la plataforma del SIPOL se encuentra en la totalidad de computadoras y dispositivos móviles utilizados por los policías judiciales y ministerios públicos y se vincula con el Registro Nacional de Personas, Tránsito y Antecedentes Penales. Asimismo, contiene, registro de denuncias, extravíos, incidencias policiales, estadísticas y chat de ayuda con la finalidad de georreferenciar el crimen. Cabe mencionar que el acceso a estos registros se encuentran restringidos a los policías únicamente. Para más información consultar MINGOB (8 enero de 2014).

Gestión y profesionalización del recurso humano	<ul style="list-style-type: none"> -Ley de la Carrera Policial -Proceso de selección, capacitación, inducción del personal de la carrera administrativa -Política Educativa Institucional de la Policía Nacional Civil -Proceso de desarrollo para convenio de cooperación con universidades del país con la Policía Nacional Civil.
Organización institucional	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnóstico del Sistema de Inteligencia a fin de establecer la funcionalidad del Sistema de Información con respecto a sus recursos humanos y logísticos. -Propuesta de fortalecimiento y mejora del <i>Data Center</i>, su estandarización, consolidación y automatización.
Control interno	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnóstico de recursos humanos, logística y despliegue de la Inspectoría General orientada al fortalecimiento de recepción de denuncias en contra de elementos policiales. -Fortalecimiento al personal de investigación de la Inspectoría General -Diagnóstico de integración, operatividad y funcionalidad de los Tribunales Disciplinarios de la Policía Nacional Civil.

Fuente: elaboración propia con información extraída de CNRP (2012).

Adicionalmente, a los citados ejes, se incluye el eje de *la plataforma tecnológica* que retoma las principales premisas del *gobierno electrónico*, definido como “la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al funcionamiento del Sector Público, con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana” (OEA:2015). En marzo de 2015 fue lanzada la aplicación para teléfonos inteligentes: PNCMOVIL, que en palabras de sus desarrolladores: “permitirá la verificación de vehículos robados, validación de antecedentes policiales y denuncia de vehículos sospechosos, también podrá ser utilizada por las empresas al momento de contratar personal, pues el empleador podrá revisar el estado de los antecedentes policíacos” (CNRP, s.f). El alcance de la aplicación parece prometedor: en 2013 se contabilizaban en Guatemala 21, 716, 357 teléfonos móviles, es decir, los celulares duplican el número de habitantes (Batres, 2014); empero, en agosto de 2015, la PNCMOVIL no contaba con

servicio para sistema Mac IOS y el número de usuarios con la aplicación descargada era indeterminado.

El proyecto de la CNRP ha resultado un esfuerzo sin precedentes en Guatemala al igual que la CICIG, pues ha logrado permanecer a pesar del cambio de administraciones presidenciales, y ha centralizado la gestión de la cooperación internacional policial. De acuerdo con información contenida en la CNRP (2012: 23) apuntan a que los efectos de este organismo se contemplarán hasta el 2020, ya que su desenvolvimiento está proyectado en las siguientes fases: 1) Preparación, 2009-2011; 2) Diseño e instalación, 2012; 3) Implementación y ejecución, 2013-2014; 4) Expansión y desarrollo, 2014-2016; y 5) Consolidación 2016-2020³⁴.

La tecnificación de los cuerpos policiales de Guatemala no solamente se enfoca en asuntos institucionales; de manera complementaria comprende mejoras al rubro ocupacional, al integrar a la victimología como una herramienta de la inteligencia policial para atender a grupos vulnerables. En 2015 entró en funcionamiento el *Sistema Informático del Departamento de Atención a Víctimas* encargado de contrarrestar repercusiones de la violencia generada en el hogar mediante “desalojo de agresores, retiro de menaje de casa, pensión alimenticia, restitución de menores, suspensión de custodia” (MINGOB-Guatemala, 2015) por parte la PNC.

La reforma policial en Guatemala y El Salvador resulta insuficiente si la policía no es vigilada de manera interna y externa en su actuar. La violencia policial prospera en ambientes con baja *accountability policial* y se expresa a través de las presentes

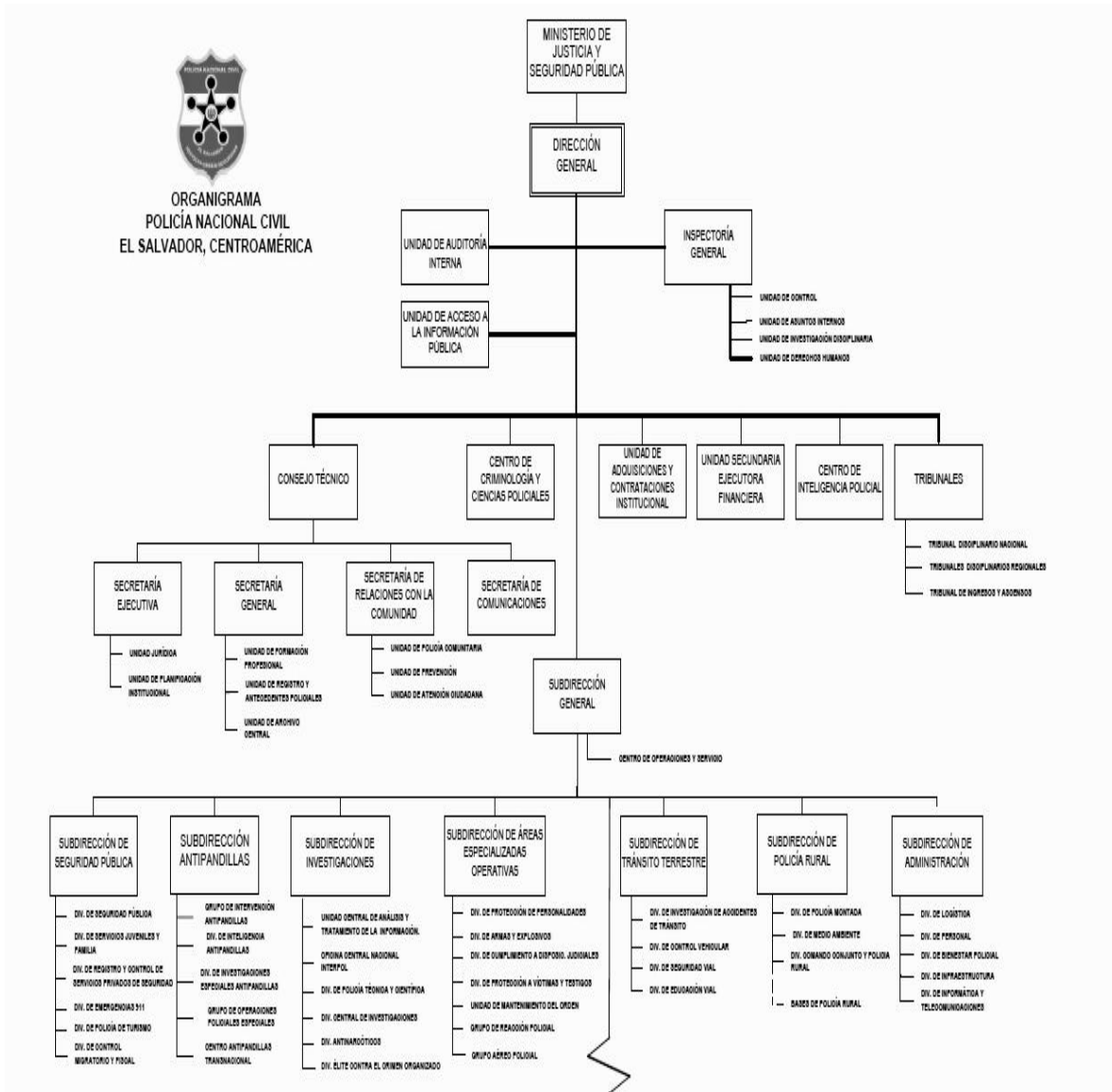
³⁴ Como epílogo, la CNRP se extinguió en 2016 por motivos políticos a la llegada de Jimmy Morales a la presidencia, quien decidió deslindarse del aparato institucional de Otto Pérez Molina. No obstante, las acciones de los donantes continuaron en 2016; por ejemplo, en lo concerniente a la tecnificación policial los Estados Unidos donaron 100 aparatos del sistema automatizado de identificación de huellas dactilares, para acelerar la identificación de los presuntos criminales al momento de su detención o en operativos. Asimismo, se dio inicio al curso de *Ciberdelitos*, dictado por la Agencia Nacional de Policía y el Servicio Digital Forense de Corea del Sur, con el objetivo de transmitir técnicas y experiencias para la disminución de delitos informáticos. Para información detallada consultar: <http://mingob.gob.gt/elementos-de-la-pnc-continuan-especializandose-en-afis-2/> y http://pnc.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=4057:pnc-se-fortalece-para-combatir-ciberdelitos&Itemid=414

dimensiones: malos procedimientos, tratos, agresiones y comisión de delitos graves (Arias y Zúñiga, 2008: 161), lo cual genera que los cuerpos policiales se conviertan en entidades criminales y pierdan la legitimidad con la ciudadanía.

Tanto en El Salvador como en Guatemala, el problema más extendido para los asuntos internos lo constituye la comisión de actos delictivos. La situación en Guatemala en el periodo 2013-2014 correspondía a: 673 policías capturados por estar involucrados en delitos, en el primer semestre del 2015 la cifra ascendía a 302 (Rolando, 2015). Se destacan, únicamente en agosto de 2015, estos casos: “ocho policías señalados de pertenecer a una estructura de trasiego y robo de drogas en El Asintal, Retalhuleu; cinco agentes que operaban una banda de robarcarros (*sic*) en Antigua Guatemala, Sacatepéquez; cinco policías señalados por secuestro, encubrimiento e incumplimiento de deberes y para finalizar un grupo de invidentes (deportistas hondureños) fue asaltados por policías en la Ruta al Atlántico” (Rolando, 2015).

A fin de atenuar la violencia policial y sancionar a los elementos criminales se han establecido en El Salvador y Guatemala mecanismos de *accountability policial*, los cuales han operado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Para ambos casos se pueden observar la existencia de dichas instancias en los organigramas contenidos en la Figuras 8 y 9 respectivamente.

Figura 8. Organigrama de la PNC-EL Salvador



Fuente: PNC-El Salvador (2013:8).

A manera de ejemplo, se señalan las unidades de la PNC-El Salvador que agrupan las nociones de control interno en un policiamiento democrático: (PNC-El Salvador, 2013).

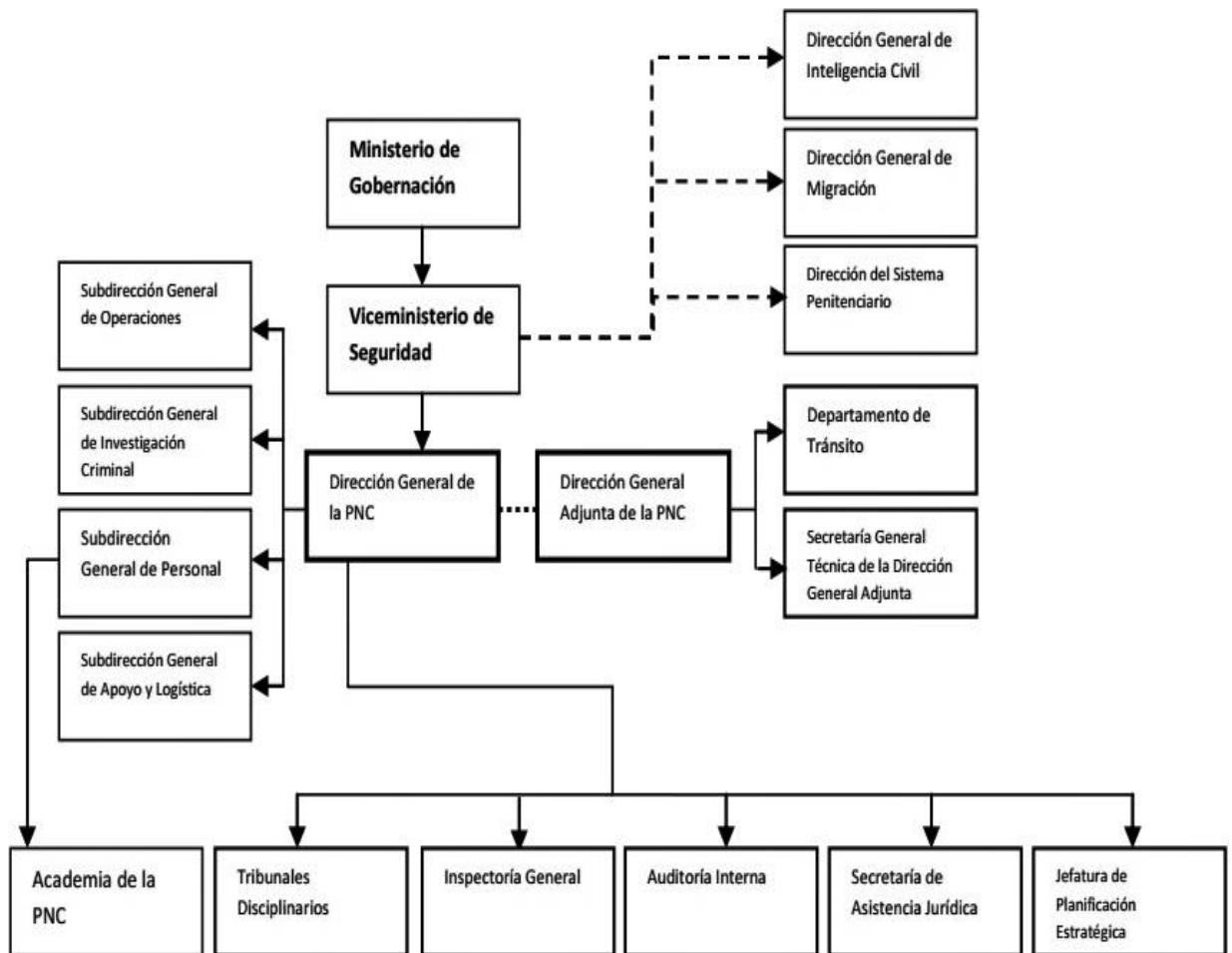
- *Auditoría Interna*: evalúa el control interno de las diferentes dependencias de la institución con la finalidad de promover la transparencia en la administración de los recursos asignados y obtener eficacia, eficiencia y economía en la gestión institucional

- *Inspectoría general*: vigila y controla la ejecución de los servicios operativos y administrativos de la PNC con el propósito de verificar el cumplimiento de la normativa legal vigente
- *Unidad de control*: controla los servicios policiales operativos y administrativos mediante la supervisión de la organización, funcionamiento y la investigación de los procedimientos establecidos en las leyes, manuales, reglamentos y toda normativa interna de la PNC. Una de sus ramas es la *Sección disciplinaria*: que ejecuta los procedimientos disciplinarios descritos en la ley respectiva.
- *Unidad de asuntos internos*: organización adecuada que permite investigar eficientemente y oportunamente hechos delictivos cometidos por el personal de la PNC, siguiendo el debido proceso, a fin de cumplir con los requerimientos de los órganos auxiliares de la administración de justicia, contribuyendo a la autodeterminación constante de la corporación policial.
- *Unidad de derechos humanos*: ejecuta el procedimiento disciplinario descrito en la Ley Disciplinaria Policial ante cometimiento por parte del personal.

En lo concerniente a los controles externos en El Salvador, estos se encuentran concentrados en la Procuraduría de la Defensa de Derechos Humanos (PDDH) y en organismos de la sociedad civil. No obstante, su capacidad de actuación se encuentra muy acotada, ya que las resoluciones de la PDDH y los señalamientos de los organismos civiles son incoercibles (Martínez, 2005: 297) y no generan sanción a los agentes policiales indisciplinados.

La estructura de control externo en Guatemala es bastante similar a la salvadoreña con pocas diferencias respecto a los organismos que los integran (Figuras 9 y 10). A pesar de esto, Arías y Zúñiga (2008) identifican que los procesos de sanción, en su mayoría, son provocados por la fuerte exposición ante la opinión pública de la mala conducta y de los delitos de alto impacto (asesinatos, torturas, secuestros y desapariciones forzadas), y actos de corrupción efectuados por agentes y altos mandos policiales.

Figura 9. Organigrama de la PNC-Guatemala.



Fuente: Calderón (2011:11).

Dentro del control externo policial guatemalteco resaltan dos organizaciones de la sociedad civil: 1) Acción Ciudadana (AC) y 2) la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP). La primera organización tiene como misión combatir la corrupción institucional e impulsar acciones de transparencia en la gestión pública a partir de la promoción del *gobierno abierto*³⁵, mediante de su Centro Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC) orientado a que: “la población denuncie posibles actos de

³⁵ El gobierno abierto se compone de tres ejes: transparencia en la información, participación y colaboración ciudadana en las decisiones de gobierno (Oszlak, 2013).

corrupción o solicite acceso a la información pública, asesorando legalmente y de forma gratuita, a los ciudadanos que quieran actuar ante las instancias que corresponda; al mismo tiempo, la información articulada es utilizada para proponer e incidir en favor de cambios institucionales y legales en el Estado de Guatemala” (AC, s.f.). Sus acciones emprendidas comprenden acciones en contra del lavado de dinero y exigencia de transparencia en la compra y licitaciones de armas y equipamientos del sector seguridad como armas y cámaras para autopatrullas³⁶; para lograr su objetivo, ALAC, es asesorado y financiado por la Unión Europea y por Transparencia Internacional.

Por otro lado, la IMASP (s.f) cumple la función de “promover la participación ciudadana y auditoría civil y fortalecer institucionalmente a la PNC, a través de controles internos como mecanismo para la depuración y transparencia de las actuaciones de la PNC”. Las acciones realizadas por el IMASP han impactado de manera tangible al control externo policial pues han incidido en la elaboración del *Reglamento de Regímenes Disciplinarios de la PNC*; ha impreso la *Cartilla de Derechos y obligaciones de los habitantes de la República de Guatemala en su relación con la PNC*. Además, la IMASP, acompaña legalmente a las víctimas de abuso policial a interponer denuncias ante las autoridades competentes. Asimismo, ha logrado la destitución de autores involucrados en faltas graves, tal y como es documentado por la IMASP (s.f):

- Acoso sexual contra el Comisario de PNC Eleazar, sancionado con destitución (primer caso sobre acoso sexual, primer comisario destituido a través de procedimiento disciplinario). Dentro de las diligencias se realizó un careo entre las partes en el cual la IMASP fue invitado como testigo de honor.
- Corrupción y abuso de autoridad al Subcomisario Orozco Bautista (jefe en ese momento de la Comisario 74 de Quetzaltenango), la denuncia fue puesta por subalternos suyos. Sancionado con destitución.

Así como la incidencia en políticas públicas (IMASP, s.f)

- Facilitación del proceso con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala, Zacapa y Quetzaltenango para la designación de los representantes de sociedad civil ante los Tribunales Disciplinarios de la Policía Nacional Civil en cada departamento donde existe tribunal disciplinario.

³⁶ Para información detallada de los casos de actuación consultar:
<https://accionciudadana.org.gt/gobernacion-quiere-comprar-armas-sin-licitar/> y
<http://elperiodico.com.gt/2016/05/24/economia/pais-debe-actualizar-ley-contra-el-lavado/227244/>

- Asesoría técnica a los Espacios de Prevención del Delito en Huehuetenango, San Marcos, Escuintla, Villa Nueva y Sacatepéquez
- Monitoreo sobre Delitos Cometidos por Jóvenes y Contra jóvenes
- Diplomado en Seguridad Ciudadana en Quetzaltenango en coordinación con la Universidad Rafael Landívar y San Carlos sede Departamental de Quetzaltenango.
- Campaña de Derechos Ciudadanos y Límites de la Función Policial, entre otros.

Debido a que los donadores tienen poca influencia directa en los asuntos internos policiales, puesto que no están facultados para juzgar o sancionar, su influencia se concreta por medio de vías indirectas y de carácter preventivo, como son: a) capacitación de servidores públicos en áreas concernientes b) transferencia de recursos monetarios para fortalecer las áreas de asuntos internos y c) incidencia en mecanismos de control externo.

En El Salvador y Guatemala el donador preponderante es Estados Unidos. El principal organismo que engloba los proyectos de reforma policial, prevención del crimen y *accountability policial* corresponde a la USAID. Los montos y áreas de cooperación en los que participa la USAID se encuentran, presentados de manera condensada en la tabla 8.

Tabla 8. Montos asignados por la USAID para la cooperación internacional en seguridad y justicia.

País	Área/Monto	Acciones ejecutadas
Guatemala	Democracia y gobernanza 15.6 millones de USD	Buen Gobierno 7.2 millones de USD -1,217 personas afiliadas a ONG recibieron capacitación anticorrupción -343 días de entrenamiento proporcionados a personal del poder ejecutivo -8 medidas anticorrupción implementadas
		Estado de derecho y derechos humanos 8.0 millones de USD -356 defensores de derechos humanos capacitados y apoyados por la USAID -15 Cortes [de Justicia] con sistema mejorado de gestión de casos (reducción de días en la presentación del caso)
	Paz y seguridad	-Mitigación de conflictos y reconciliación 0.6 millones de USD

	2.0 millones de USD	Operaciones de estabilización y RSS 0.9 millones de USD (Reapertura de la subestación policial de Villalobos II, Villanueva)
		Crimen transnacional 0.5 millones de USD (Acuerdos bilaterales en contra de la trata de personas y deportaciones)
El Salvador	Democracia y Gobernanza 9.7 millones de USD	Buen gobierno 7.8 millones de USD -3, 700 oficiales recibieron entrenamiento anticorrupción -1,486 personas afiliadas a ONG recibieron tratamiento anti corrupción -3 mecanismos de supervisión externa de los recursos públicos
		Estado de derecho y derechos humanos 1.4 millones de USD -273 miembros del personal del Sector Justicia recibieron entrenamiento por parte de la USAID

Fuente: elaboración propia con datos de USAID (Dollars to results) <https://results.usaid.gov/guatemala#fy2013> y <https://results.usaid.gov/el-salvador#fy2013> (Consultado el 24 de julio de 2015).

El fortalecimiento organizacional por medio del establecimiento de controles internos y externos es una de las múltiples aristas de la reforma policial, especialmente las vinculadas a la organización policial, mismas que son complementadas con elementos relacionados al servicio como es la seguridad comunitaria, expuesta en los apartados precedentes.

B. Dimensión de seguridad comunitaria: intervenciones policiales de proximidad.

La seguridad comunitaria toma como objeto de referencia a la comunidad en el sentido social y territorial. Pretende, a partir de un enfoque *micro*, resolver la inseguridad mediante el involucramiento de los miembros de la comunidad a ciertas funciones atribuidas a la labor policial, especialmente las tendientes a la reducción de la delincuencia común, mediante estrategias de intervención policial preventivas. Las policías comunitarias, también conocidas como policías de proximidad, representan una de las cúspides de la reforma policial debido a su contenido doctrinario y el enfoque que tiene hacia el ciudadano.

En el presente apartado se expone la relevancia que tienen las formas de policiamiento comunitario por su capacidad de generar capital social y resiliencia en contextos de estabilización posconflicto. De igual manera se incluyen las características de las policías de proximidad y policiamientos afines como son la teoría de las ventanas rotas y el policiamiento por terceros³⁷ (por sus siglas en inglés TPP, *Third Party Policing*), emanados de la tradición policial anglosajona, e importadas por la CIS.

Un número creciente de políticas públicas de seguridad, particularmente las municipales, se construyen fundamentadas en la noción de capital social, pues “los recursos relacionales dentro de una comunidad pueden ser aprovechados por ciertos actores para lograr resultados deseados” (Cook, et al, 2015:7). Esto permite a los actores involucrados en la arquitectura de la seguridad producir: confianza, redes de compromiso cívico y de reciprocidad (Häuberer, 2011:54), los cuales disminuyen los efectos de la inseguridad y victimización de una comunidad.

³⁷ Dicha forma de policiamiento se caracteriza por su multidimensionalidad temática y por involucrar a diversos actores en tareas de prevención de violencia y reducción de la inseguridad objetiva; se proyecta como un enfoque cooperativo encaminado a alcanzar “remedios civiles a problemas criminales” (Buerger, 1998:89).

El robustecimiento del capital social promueve la conformación de *comunidades resilientes*. La resiliencia, un concepto emanado de la ecología social, se define como “la capacidad de absorber la presión de las fuerzas destructivas a través de la resistencia, adaptación o la recuperación después de un evento contingente” (Twigg, 2007:16), mismo que puede ser un desastre natural, crisis económicos o conflictos violentos.

La resiliencia requiere de una articulación precisa y específica que coloque *vis a vis* a una comunidad con sus riesgos. Para ello es necesario desarrollar políticas públicas de amplio espectro, encargados de proveer el sustento económico, oportunidades sociales y modelos policiales de corte proactivo. El objetivo de la resiliencia es crear un *entorno propicio* (Twigg, 2007) donde el riesgo es neutralizado a tal grado que sus efectos sean apenas padecidos, debido a la planeación meticulosa de una cultura de la seguridad proactiva.

Determinar el grado de resiliencia de las comunidades guatemaltecas y salvadoreñas se convierte en una tarea compleja marcada por la heterogeneidad. Los datos observados, a partir de la incidencia de homicidios (mapa 1), apuntan que las comunidades rurales tienden a generar más resiliencia debido a la mayor cohesión social y a sus mecanismos de control social informal, expresados en forma de *eficacia colectiva*³⁸. En contraparte, el repunte de la violencia en las zonas urbanas y fronterizas de ambos países se explica en la mayor distención de mecanismos de control social tanto informal como formal, en la fragmentación del espacio público, la constante violencia criminal y los altos niveles de penetración de la seguridad privada.

Smith y Ginger (2015) extienden el terreno de la resiliencia de la comunidad a la organización policial. Argumentan que una comunidad no puede alcanzar la resiliencia si los individuos que ofrecen los servicios policiales no son los *propicios*. Los agentes policiales debido a la constante exposición al peligro, accidentes, estrés, contacto con la

³⁸ En palabras de Sampson (2008:238-239): “la eficacia colectiva de un barrio existe en relación con tareas concretas, como la de mantener el orden. El mecanismo casual clave en la teoría de la eficacia colectiva es el control social que se desarrolla en condiciones de confianza social [...] La dimensión de la cohesión social ha sido medida con ítems que capturan la confianza social, la disponibilidad a ayudar a los vecinos y los vecinos comprometidos”.

muerte y violencia merman o desvían su desempeño laboral. El policía con resiliencia es capaz de mantener en equilibrio los aspectos personales y profesionales, a través de “sincronizar el nivel orgánico -sociedad, grupo e individuo- con el nivel holístico -espiritual, mental y físico” (Smith y Ginger, 2015:132).

La resiliencia del agente policial se traslada a la cultura y estilo policial, y por consiguiente en su actuar. La capacitación y la selección del personal se convierten en la piedra angular de la seguridad comunitaria y de toda reforma policial. Policías mejores entrenados, con conocimiento de derechos humanos, incentivos laborales y estabilidad mental, proveerán servicios policiales de calidad. Por el contrario, policías que no cuenten con estas prerrogativas reflejarán en el servicio policial tales carencias.

Las policías comunitarias o de proximidad adquieren notoriedad en los departamentos policiales, círculos académicos y tomadores de decisiones latinoamericanos por diversas causas: la RSS, la transición democrática, la RSS, la descentralización del Estado, referida a mayor protagonismo de los actores municipales y por la emulación de las políticas criminales estadounidenses; quienes utilizaron este tipo de estrategias para reducir las epidemias delictivas que asolaron durante las décadas de 1970 a 1990 las grandes ciudades de Estados Unidos (Garland, 2010; Miller, *et.al.* 2011).

Generar y sostener modelos de policías de proximidad es una tarea compleja debido a la multidimensionalidad de ámbitos que incluye y a la fragilidad en su articulación. Las políticas públicas de seguridad con este enfoque requieren de una visión a largo plazo y resultados coherentes y sostenibles. En Guatemala y El Salvador destacan las siguientes experiencias de seguridad comunitaria, consideradas como casos exitosos.

1. Guatemala

El retiro paulatino de los militares guatemaltecos del control político y de la esfera pública, iniciado con las primeras elecciones democráticas de 1985, permitió que crecieran en influencia los actores de la sociedad civil, internacionales y de comunidades epistémicas. Las decisiones de estos grupos se enfocaron en orientar a la seguridad interna con el

Tratado Marco de Seguridad Democrático y producir seguridad ciudadana a partir de la reconstrucción de las comunidades con parámetros de recuperación del capital social y prevención social del delito.

Naturalmente, tal proyección desembocó en acciones de *policiamiento por terceros*. En este sentido, destaca la organización civil IEPADES (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible), establecida en 1990, cuyo trabajo consiste en vincular el trabajo policial a grupos vulnerables a la violencia criminal. Las estrategias del IEPADES consisten en desarrollar temas transversales que van desde la promoción de derechos humanos hasta la autogestión comunitaria. Sus programas se desarrollan en seis líneas temáticas -expuestas en la Tabla 9- ejecutadas con el apoyo de los donadores. El Instituto cumple la función de intermediario, al establecerse una relación de cooperación triangular, entre la PNC, donantes, y receptores -beneficiarios de los proyectos-.

Tabla 9. Acciones de *policiamiento por terceros* realizados por el IEPADES.

Programa	Acción	Población objetivo	Vinculación con donadores internacionales
Seguridad Privada	-Difundir legislaciones y estándares de servicio de elementos de seguridad privada	Asociaciones, comités de vecinos y condóminos en áreas urbanas del municipio del Departamento de Guatemala	Proyecto Seguridad y Justicia del USAID
Reforma del Sector Seguridad	-Curso de RSS y Justicia -Actualización del debate conceptual de la RSS con un formato metodológico de análisis político y académico	Actores del sector seguridad e investigadores del tema	ASSET (Association for Security Sector Education and Training) DCAF, Universidad Rafael Landívar, Equipo Asesor Internacional del Sector Seguridad
Poder local	a) Ahorro y préstamo comunitario b) Seguridad alimentaria y nutricional.	a) Familias y mujeres de áreas rurales de Sololá, Alta y Baja Verapaz b) 200 familias de Chiquimula	OXFAM-América
Gestión local	-Participación ciudadana,	Mujeres, niños y	Realizado

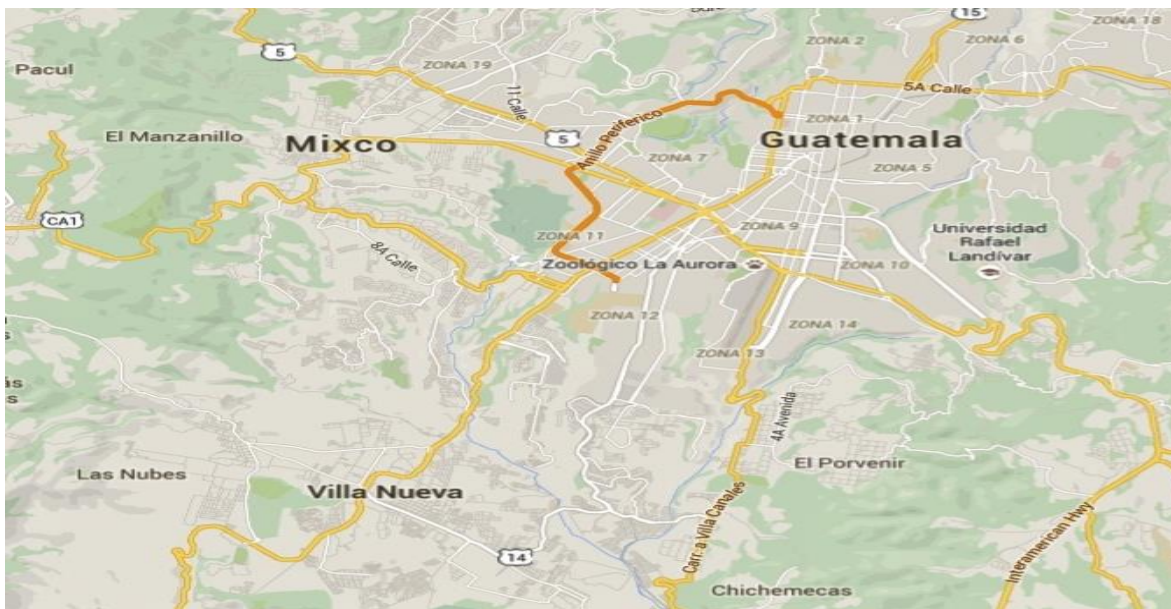
de la seguridad y justicia	auditoria social, legitimación y confianza en las instituciones estatales -Prevención del delito, acceso a la justicia y construcción de una cultura de paz	jóvenes.	únicamente por IEPADES
Niñez y juventud por la paz	-Capacitación sobre la cultura de paz en niños y jóvenes -Sociabilización a padres de familia sobre prevención de violencia -Participación en actividades lúdicas y deportivas	Niños y jóvenes.	Realizado únicamente por IEPADES
Seguridad Humana	<ul style="list-style-type: none"> a) Visibilización de las víctimas de la violencia armada b) Investigación sobre mercado de armas y municiones c) Gestión de arsenales, mejoramiento de estándares de armas de fuego en custodia policial d) Destrucción de armas de fuego e) Fortalecimiento del sistema de información en cada una de las instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> a) PNC- Guatemala b) Ministerio Público c) Dirección General de Control de Armas y Municiones d) Organismos Judiciales e) Organismos Judiciales 	Realizado únicamente por IEPADES

Fuente: elaboración propia a partir de información de <http://iepad.es.com/programa/>

El principal objetivo del IEPADES es crear capital social a partir de enfoques policiales de no confrontación como la difusión de medidas preventivas entre grupos vulnerables a la violencia, o bien generar capacidad de resiliencia en ellos, mediante la promoción de la cultura de la paz.

Respecto a las policías comunitarias en Guatemala sobresalen tres casos: Villa Nueva, Antigua y Mixco.

Figura 10. Localización de Villa Nueva y Mixco, Guatemala.



Fuente: Google Maps

El policiamiento comunitario de Villa Nueva Guatemala representa un proyecto pionero en los estudios policiales de América Latina debido a lo novedoso de su implementación y por la redefinición de las policías comunitarias en Guatemala, en un escenario histórico donde los referentes de policía comunitaria fueron: las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)³⁹ vigentes durante la fases más agudas de los conflictos armados; y las controvertidas Juntas Locales de Seguridad, establecidas en 1999, consideradas como una derivación de las PAC, cuyo resultado ha sido profundizar las acciones de *vigilantismo*, justicia callejera e instituirse como una policía paralela con ordenamientos legales difusos (Argueta, 2015).

La experiencia de Villa Nueva fue uno de los primeros proyectos de reforma policial en América Latina diseñada enteramente por los donadores –en este caso el

³⁹ Las PAC funcionaron de 1981 a 1995 como un ente paramilitar integrado por campesinos entrenados por el Ejército a realizar labores de contrainteligencia, sabotaje y persecución hacia la oposición armada. Asimismo, utilizaron el terror para amedrentar a civiles; se les atribuye su participación en al menos 342 matanzas (AI, 2002:3).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el gobierno de Taiwán y la USAID- y apoyados en la doctrina de la seguridad ciudadana. Los planes de la estrategia consistían en mejorar la organización y servicio policial mediante las sucesivas propuestas (Chinchilla: 209: 82-83):

- a) Creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana
- b) Vigilancia y patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva
- c) Control de y sanción a ciertos negocios cercanos a escuelas y parques
- d) Reuniones periódicas entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores
- e) Campañas de educación y sensibilización
- f) Inicio de contacto con líderes de pandillas juveniles
- g) Programas artísticos y culturales para niños y jóvenes
- h) Mejoría de la infraestructura (del espacio público)
- i) Devolución a la comunidad de los resultados del proyecto.

La primera fase del proyecto Villa Nueva (1998-2000) fue evaluada como un fracaso. Factores como la falta de estabilización y ausencia de capital social preestablecido provocaron su limitación. Chinchilla (2009) apunta que los cambios realizados durante la primera fase fueron superficiales, pues se enfocaron en el mejoramiento de la imagen de la corporación policial, mas no del servicio. No obstante, las acciones de seguridad comunitaria han continuado, se reforzaron los puntos críticos y se aprendió de los errores pasados; por ejemplo, el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana fue sustituido por el Comité Ejecutivo, integrado por Jueces, Tribunales, Policías, Empresarios, Dirigentes de diversas Iglesias, ayudados por maestros y medios de comunicación (USAID-INSYDE, 2013:40) encargados de la toma de decisiones de los asuntos de seguridad.

De este modo, el seguimiento del proyecto, la aplicación de la teoría de las ventanas rotas, las policías de proximidad y el policiamiento por terceros rescataron a Villa Nueva de constituir un fracaso de política criminal proactiva. En este sentido, USAID-INSYDE (2013:40) apunta:

La actividad policial se focalizó en el patrullaje de las zonas de mayor incidencia delictiva y en acotar la venta ilegal de bebidas alcohólicas mediante el control y la sanción de los negocios cercanos a escuelas y parques. También se comenzó a celebrar reuniones de

coordinación entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores a fin de aumentar la eficiencia del accionar coordinado de estas instituciones.

De manera simultánea a Villa Nueva se siguieron diseñando planes de seguridad comunitaria, principalmente inspirados en el esquema del Plan Cuadrante, originado en Chile. Frühling (2003:13) expone la metodología de los cuadrantes aplicada por los Carabineros, en la Región Metropolitana de Santiago, la cual consiste en:

Aumentar la presencia policial en las calles. Para ello se subdivide en pequeños sectores denominados *cuadrantes*, un territorio asignado a la vigilancia a una comisaría o mando policial [...] Para el diseño del cuadrante se toman en consideración aspectos como la extensión en kilómetros lineales del sector a subdividir, las condiciones viales y de circulación del mismo, así como lo que alcanza a cubrir un vehículo policial durante las 8 horas de un turno [...] Cada tres meses se realizan cuentas públicas.

El propósito del Plan Cuadrante es reducir la criminalidad de la comunidad mediante el patrullaje selectivo y sistemático en espacios catalogados como peligrosos para lograr la georreferenciación del crimen.

Desde 2007 se hicieron los preparativos para detonar el Plan Cuadrante en Guatemala, en una primera etapa se proyectó para la ciudad de Guatemala, después en Antigua y posteriormente en Quetzaltenango. El Plan Cuadrante fue impulsado de manera conjunta entre el Ministerio de Gobernación de Guatemala y los Carabineros de Chile. En 2009 entró en operación el Plan Cuadrante en Quetzaltenango, para 2012 la ciudad contaba con ocho cuadrantes circundantes al centro histórico de Xela, al mismo tiempo se instalaron 20 cámaras de video vigilancia y un centro de atención de respuesta inmediata para atender las emergencias policiales (AMUPREV, 2011).

En relación a los cuadrantes de Antigua, Guatemala, Martínez (2011) señala que: está fraccionada en 10 zonas, cada una con un promedio de 9 manzanas. Esas cuadradas están siempre vigiladas, las 24 horas del día, por una patrulla dotada de dos agentes con un teléfono y una radio. Alrededor de 70 agentes capacitados en policías de proximidad patrullan los cuadrantes de Antigua.

La innovación de los cuadrantes de Antigua radica en la utilización de recursos tecnológicos para alcanzar los objetivos del policiamiento. Los policías de Antigua reciben

tabletas electrónicas para registrar directamente las denuncias ciudadanas, las cuales son enviadas a la comisaría para la georreferenciación de delitos, a través del SIPOL. Por su parte, los ciudadanos que deciden participar activamente en los cuadrantes, reciben un *carnet* para colaborar en los reportes de irregularidades, es decir, el ciudadano colabora con la policía en calidad de vigía. (*policiamiento por terceros*). De manera oficial se ostenta: “Con esto queremos lograr darle solución o seguimiento a tres temas importantes que son: prevención, el fomento de la cultura de denuncia de los hechos delictivos y por último, contribuir al combate de la impunidad, porque evidentemente en la medida que hay vecinos que informan y policía que actúa se lograrán reducir los niveles de impunidad”, (Arkel Benítez [Viceministro de la Prevención de la Violencia y Delito], citado en Hernández, 2013).

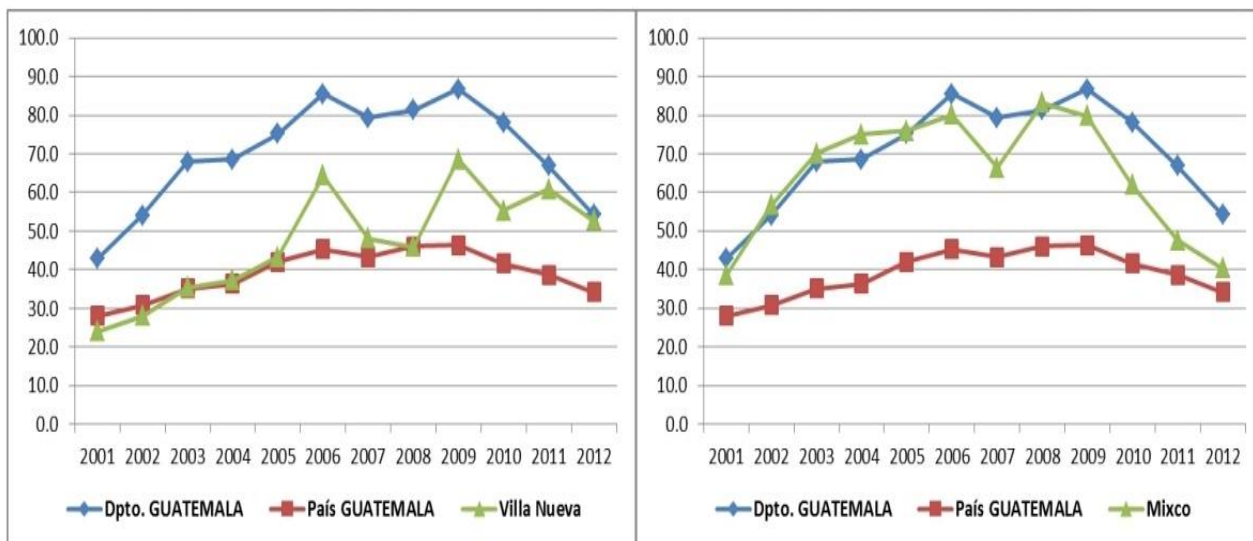
Por lo que se refiere a Mixco, Guatemala, desde el 2011 la Embajada de Estados Unidos puso en marcha un proyecto para reducir la violencia en asociación con las autoridades municipales y la PNC-Guatemala; este proyecto es denominado *Precinto Policial Modelo de Mixco*. Cabe mencionar que se denomina *precinto* a los polígonos policiales o cuadrantes que conforman la ciudad de Nueva York, los cuales son integrados por comisarías de policía comunitaria que vigilan y fomentan la convivencia dentro del barrio, a fin de prevenir y mitigar conductas criminales. La noción de precinto guarda similitud el Plan Cuadrante de Chile expuesto anteriormente.

Por medio del *Precinto* de Mixco se han impartido cursos de profesionalización policial y reuniones de los policías con los padres de familia para discutir temas de seguridad y difundir medidas de prevención situacional del crimen (*beat meeting*). De igual manera, se ha recuperado el alumbrado público y se han instalado cámaras de video vigilancia. Para permanecer en el Precinto los agentes deben ser evaluados cada seis meses por la Embajada de los Estados Unidos “300 de los 750 policías recientemente contratados han sido reemplazados” (Fernández, 2011) por no acreditar las medidas de control de confianza.

Los resultados en términos de disminución de las tasas de homicidios -por cada 100, 000 habitantes- muestran un descenso más sostenido en Mixco y un comportamiento

errático para Villa Nueva. En el caso de Mixco el establecimiento de los precintos contribuye a apuntalar la tendencia a la baja: véase Figura 11.

Figura 11. Tasas de homicidios en Villa Nueva y Mixco 2001-2012, Guatemala.



Fuente: <http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2013/11/DEPARTAMENTO-DE-GUATEMALA-prototipo-Informe-Anual-CABI.pdf>

2. El Salvador

A diferencia de Guatemala donde las experiencias de policías comunitarias han estado sometidas a mayores vicisitudes; en El Salvador tales proyectos cuentan con mayor grado de formalización. Al momento de la fundación de la PNC-El Salvador se instrumentó dicho forma de policiamiento en su doctrina y dentro del despliegue de sus agentes municipales. En 1992, se establecieron los Cuerpos de Agentes Metropolitanos (CAM) para atender las necesidades de seguridad del municipio de San Salvador y zonas conurbadas y en el resto del país: las Patrullas de Intervención Policial Comunitarias (PIP-COM) en todo el país. Respecto a la doctrina, ésta se reeditó en 2010 con la *Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria*, que contiene los lineamientos legales y

organizacionales tendientes al mejoramiento del servicio policial con la comunidad por medio de la proximidad.

En El Salvador sobresalen dos experiencias de seguridad comunitaria; la primera, ejemplifica el proceso de fortalecimiento del capital social en Santa Tecla durante la tregua entre pandillas de 2013; y la segunda, la introducción del modelo *Koban* de seguridad comunitaria japonés en el territorio salvadoreño. En ambas estrategias la intervención de los donadores es bastante activa, y presente desde la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas de seguridad.

Figura 12. Localización de Santa Tecla, El Salvador.

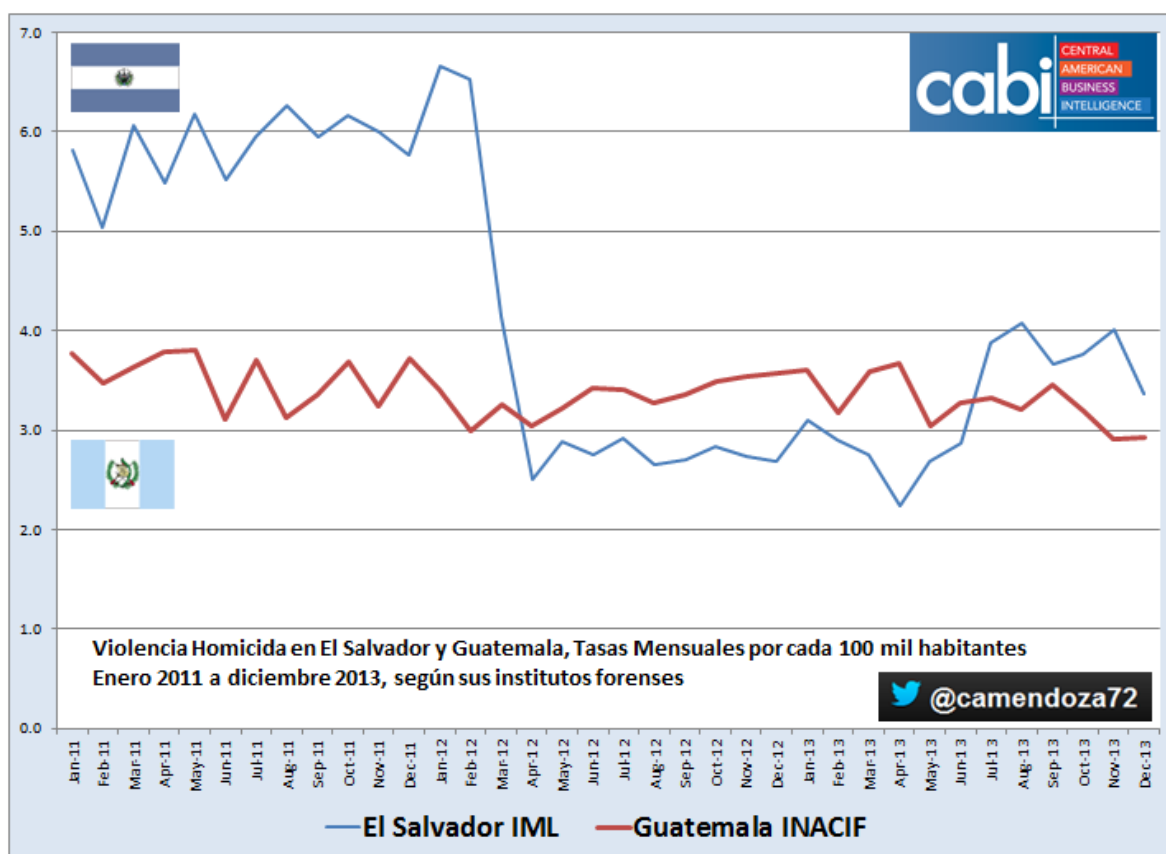


Fuente: Google Maps

Durante el gobierno de Mauricio Funes (2009-2014) se gestó la tregua entre pandillas en 2012, la cual fue respaldada por la Organización de Estados Americanos, el gobierno –central y municipales-, diversos organismos de la sociedad civil, y miembros de la iglesia Católica y Evangélica. La intención de la tregua consistía en la reducción de homicidios y evitar acciones terroristas de las maras en contra de civiles, como el incidente de la quema del autobús en mejicanos ocurrida en 2010, además del desarme voluntario de los mareros. Por su parte, el gobierno se comprometía a mitigar el derecho penal del enemigo en contra de las maras a la par de mejorar las condiciones de vida de los

pandilleros en reclusión. Los primeros años de la tregua fueron idílicos. Los índices de violencia se redujeron a tasas nunca antes vistas. (Figura 14). Esta disminución propició que los proyectos de seguridad comunitaria se fortalecieran y se materializaran a través de la estrategia de *Municipios libres de violencia*⁴⁰. Destacan dentro los municipios libre de violencia la experiencia de Santa Tecla por su nivel de estabilización y recuperación del espacio público. Tal municipio se perfila para convertirse en un “caso exitoso” de reconversión de la violencia.

Figura 13. Disminución de homicidios en El Salvador durante la tregua entre pandillas.



Fuente: <http://ca-bi.com/blackbox/?p=9180#prettyPhoto>

Desde 2011 en Santa Tecla se trabajó en la implementación de un modelo de proximidad, ese mismo año las autoridades municipales presentaron la *Política Municipal*

⁴⁰ Ilopango, Santa Tecla, Quetzaltepeque, Sonsonate, Puerto de la Libertad, Apopa, San Vicente, Nueva Concepción, Puerto El Triunfo, Ciudad Delgado y Zacatecoluca

de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Santa Tecla, integrada por siete ejes desglosados en programas, ejecutados por los CAM en conjunto con los residentes.

1. *Cultura de participación ciudadana*; asambleas ciudadanas, cursos de formación ciudadana y constitución de juntas directivas, las cuales remiten en su proceder a los *beat meetings*.
2. *Fomento de oportunidades para la prevención*; recuperación de parques, instalación de escuelas deportivas, y generación de empleo a través de la producción de hortalizas.
3. *Sistema de espacios públicos de calidad*: recuperación de parques, del patrimonio histórico e instalación de un parque acuático.
4. *Promoción de cultura de paz*: acciones de protección a la niñez, programas en centros escolares sobre reducción de violencia y campaña del mejoramiento de la convivencia vecinal.
5. *Coordinación y articulación interinstitucional*: plan escuelas seguras, patrullaje conjunto entre los CAM y la PNC-El Salvador.
6. *Modernización y fortalecimiento institucional*: monitoreo y cámara de seguridad e internet en espacios públicos.
7. *Gestión y financiamiento*: recuperación de aceras y sensibilización en materia tributaria (aumentar la recaudación de impuestos del municipio para el mantenimiento de los programas) e involucramiento del sector privado en acciones de seguridad.

Los efectos de las políticas de seguridad comunitaria se percibieron hasta el momento de la tregua entre pandillas. Interpeace (2014) documentó las transformaciones favorables ocurridas en Santa Tecla:

- 17 homicidios registrados en 2013 contra 92 en 2005.
- Reinserción pandilleros inscritos a la tregua, además de la capacitación a jóvenes en situación de riesgo, mediante el programa “Jóvenes constructores” el cual consistía en la administración de un vivero de hortalizas y acciones de mantenimiento de camiones, este programa fue financiado principalmente por el PNUD y la USAID.
- 60% en reducción de extorsiones.
- Recuperación del espacio público mediante iluminación, videocámaras, jardinería, pintura, entre otros.

El fin de la tregua ha modificado los índices de la violencia en todo El Salvador, sin embargo en Santa Tecla poco ha cambiado la situación respecto al alza de homicidios, en 2014: “el tándem Santa Tecla-Antiguo Cuscatlán, que con 16 homicidios por cada 100,000 habitantes presenta ya cifras más propias de Costa Rica que de El Salvador” (Valencia, 2015). El blindaje del municipio ante los efectos de la caída de la tregua se explica en lo coherente y sostenido de sus políticas públicas de seguridad aunado al acompañamiento de los cooperantes en las policías de proximidad y aplicación de medidas de la teoría de las ventanas rotas.

Por otra parte, la estructura policial comunitaria de Japón se organiza alrededor del *Koban* –caseta policial. El modelo Koban ha alcanzado notoriedad por su eficiencia la cual se traduce en los bajos índices delictivos de dicha nación. El Koban encuentra su éxito en la deontología de su doctrina (NPA, s.f; 1):

La Policía japonesa adoptó el sistema de casetas policiales que incluye un amplio despliegue de agentes policiales en las comunidades de todo el país [...] Desde el punto de vista del control del delito esto significa que el sistema policial apunta a la prevención y la disuasión contra el crimen, mediante el contacto con residentes de la comunidad, dando orientación y aplicando la ley ante fallas menores y conducta desordenada.

El modelo Koban ya se ha exportado a la realidad latinoamericana. En 1997 se implementó en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, y se ha ido extendiendo paulatinamente en el interior de Brasil. A partir de esta experiencia la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) solicitó a los policías brasileños, habituados con este modelo, capacitar a sus homólogos salvadoreños. Mediante un mecanismo de *cooperación triangular* se puso en marcha en 2014 el *Proyecto para la consolidación de la implementación del Nuevo Modelo Policial basado en la filosofía de la policía comunitaria en El Salvador*, con una duración contemplada para cinco años. En una primera fase se contempla el intercambio académico policial entre autoridades brasileñas y salvadoreñas, por el momento se está aplicando en los municipios de La Unión, Usulután, Santa Ana y Quetzaltepeque. Hasta ahora el proyecto se encuentra en fase de implementación, pues hasta 2015 el Koban de La Unión (establecido en el 2013) se encuentra funcionando en su totalidad. No obstante, los mayores avances se concentran en el rubro de la profesionalización. De manera oficial se reportaba (PNC-El Salvador, 2014):

19,655 capacitados, entre personal policial y administrativo, además de 256 mandos policiales de las regiones Occidental, Central, Metropolitana y Oriental. Además, JICA apoya el desarrollo de los cursos con el personal de la Dirección General y de Áreas Especializadas con 270 capacitados de un total de 390. En el marco del convenio triangular la PNC ha sido beneficiada con 21 pasantías para conocer el modelo de implementación del sistema Koban en Sao Paulo, Brasil. Asimismo, se han formado 56 Instructores de la PNC, participantes del Curso Internacional de Multiplicador de Policía Comunitaria, en Sao Paulo, Brasil, quienes están ubicados en puntos estratégicos para el desarrollo de la filosofía.

Cabe señalar que el modelo Koban se está aplicando en los municipios que cuentan tasas de homicidios medianas (véase tabla 10), lo cual podría ser una oportunidad para propiciar experiencias como la de Santa Tecla.

Tabla 10. Homicidios en El Salvador 2015.

Homicidios en el periodo enero/mayo 2015		Homicidios en el departamento de San Salvador, en el periodo enero/mayo 2015.	
Departamento	Homicidios*		
Ahuachapán	56	Aguilares	13
Cabañas	56	Apopa	81
Chalatenango	37	Ayutuxtepeque	9
Cuscatlán	155	Cuscatancingo	39
La Libertad	221	Delgado	60
La Paz	208	El Paisnal	8
La Unión	78	Guazapa	14
Morazán	24	Ilopango	27
San Miguel	141	Mejicanos	64
San Salvador	681	Nejapa	14
San Vicente	55	Panchimalco	34
Santa Ana	138	Rosario de Mora	9
Sonsonate	160	San Marcos	12
Usulután	170	San Martín	29
Total país	2180	San Salvador	161
*Esta cifra incluye el total de muertes violentas ocurridas en el periodo, mujeres y hombres.		Santiago Texacuangos	4
		Santo Tomás	14
		Soyapango	65
		Tonacatepeque	24

Fuente: Observatorio de los Derechos de la niñez y adolescencia (2015).

C. Sistema Judicial y Reforma del Sector Seguridad.

El complemento de la reforma policial es la reforma judicial-penal. Anteriormente hemos señalado la vinculación existente entre las policías, jueces y prisiones. En esa línea, el actuar policial debe encontrar consonancia en la manera en qué se administra la justicia. En El Salvador y Guatemala los donadores han implementado, desde la década de 1990, el

sistema penal acusatorio y en menor medida modelos de justicia restaurativa. Debido al poco tiempo transcurrido es difícil percibir sus efectos sobre la totalidad del sistema de seguridad en extenso. No obstante, existen experiencias que permiten vincular estos paradigmas con los modelos de seguridad comunitaria (justicia restaurativa) y la RSS (CICIG), ya que ambos permiten profundizar en cuestiones como mayor supervisión, sanción y rendición de cuentas en la procuración de justicia, lo que provoca un eco sobre el actuar de los cuerpos policiales.

1. Proyectos de justicia restaurativa en El Salvador y Guatemala.

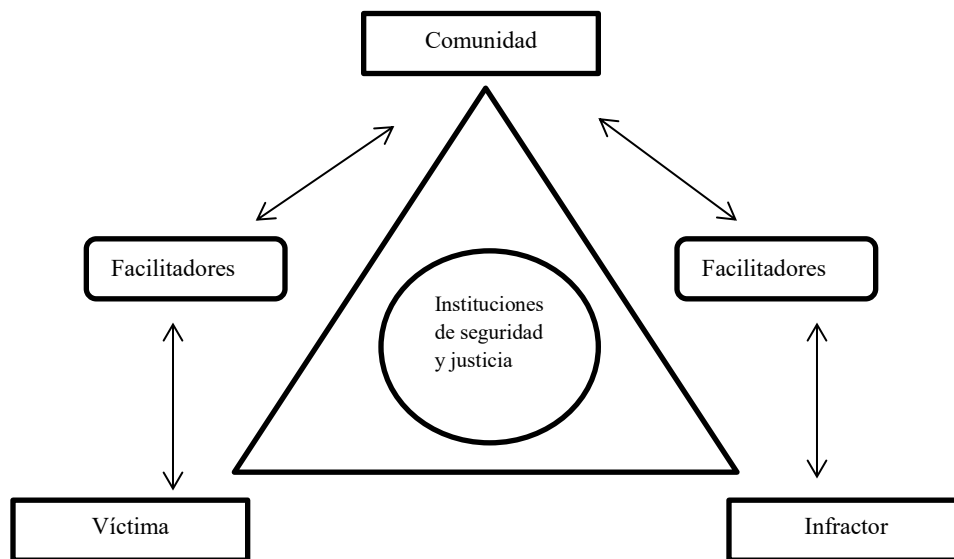
Los programas de justicia restaurativa guardan relación con los modelos de seguridad comunitaria; aunque esto no signifique que en todas las comunidades donde existan policías de proximidad se aplique este tipo de justicia. Para su articulación requieren de capital social consolidado, además del consenso entre autoridades de seguridad y justicia con la comunidad.

La justicia restaurativa representa un paradigma que ofrece soluciones alternativas a los modelos de justicia retributiva en donde impera el castigo sobre la conciliación, por lo tanto retoma las premisas *del derecho penal mínimo*, de corte garantista, es decir, representa la antípoda del *derecho penal del enemigo*. El objetivo de este tipo de justicia es la reparación del daño, la reintegración del delincuente en la comunidad y desahogar los sobresaturados cauces de la justicia tradicional. Normativamente, la justicia restaurativa se sustenta en las presentes premisas: “a) reparar el daño sufrido por la víctima, b) que el delincuente comprenda las consecuencias de sus actos sobre la víctima y comunidad, d) que las víctimas expresen sus necesidades y determinen la mejor manera en qué el delincuente repare sus daños y e) que la comunidad contribuya al proceso” (UNODC: 2006:8).

La impartición de la justicia restaurativa comienza con encuentros voluntarios entre la víctima y el infractor; seguidos de la mediación por miembros de la comunidad o con actores que tengan injerencia sobre ella –facilitadores–; por último, las instituciones del

sistema de justicia penal supervisan dicho proceso, que vincula a las partes involucradas en una relación triangular (Figura 14).

Figura 14. Relaciones de la justicia restaurativa



Fuente: elaboración propia con información de UNODC (2006:60).

La justicia restaurativa no es aplicable para todo tipo de delitos y comunidades. Este tipo de justicia será más efectiva en comunidades con bajos índices de delito de alto impacto y con alta eficacia colectiva, o bien, aquellas gobernadas mediante usos y costumbres. En lo concerniente a los delitos, resulta eficaz para dirimir agravios provocados por faltas menores, casos de violencia doméstica y como tratamiento alternativo de justicia para menores infractores. Para el resto de delitos y circunstancias resultará difícil de ejecutar.

En El Salvador durante 2006, en pleno apogeo de las políticas de Mano Dura, la organización cristiana *Prision Fellowship Internacional*, PFI, (financiada por *Catholic Relief Services* y *United States Institute for Peace*) trabajó en la realización de un programa de justicia restaurativa entre pandillas en el municipio de San Salvador; lo novedoso del proyecto radicaba en que la *restauración* sería la recuperación del espacio público y la reducción de homicidios entre pandillas. De acuerdo con la Figura 14 los *infractores* eran las pandillas; las *víctimas*: ciudadanos y policías; los facilitadores la PFI;

y las *instituciones judiciales* autoridades municipales y policías. Más aun, Monterrosa (2006:4) señala que el proyecto del PFI interpretaba las relaciones de justicia restaurativa de diferente manera, los pandilleros eran las víctimas en un sentido de victimización secundaria y terciaria: “Todo lo que la Pandilla esperaba era respeto de su dignidad. De parte de la policía, de las autoridades, de la comunidad, de *los civiles* en general. Todo lo que la Pandilla podía ofrecer se resumía en respeto: a la comunidad, a la policía a las autoridades”.

El proyecto de la PFI, consistía en que los pandilleros realizarían acciones de mejoramiento del espacio público: “comunidades e instituciones estuvieron dispuestas a colaborar. Incluso, dentro de la estrategia de reparación social se hicieron unas camisetas que llevaban estampado *Pandilla 18, sirviendo a la comunidad* que debían usarse en las actividades de trabajo” (Monterrosa, 2006:13). Empero, los esfuerzos de los facilitadores (cooperantes) fueron infructuosos y el proyecto no se consolidó debido a la desconfianza de la comunidad y de los policías. El proyecto de la PFI fue un antecedente de los modelos proactivos policiales que prosperaron durante el descenso de la violencia ocurrido durante la tregua de pandillas.

En contraste con la experiencia salvadoreña, en Guatemala la justicia restaurativa se construye con base en la dinámica de la reconciliación de las comunidades afectadas durante el conflicto armado (víctimas), con el gobierno (infractores) y con la ayuda técnica de los cooperantes (facilitadores). Para tal efecto se estableció en 2003 el Programa Nacional de Resarcimiento⁴¹ (PNR), con ayuda de la Embajada Suiza, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GIZ), el PNUD y USAID, y tras recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). El Programa tiene por objeto alcanzar la reparación del daño desarrollando medidas de restitución como (PNR, s.f. 15):

- *Material*: pretende restablecer o compensar las pérdidas de tierras y vivienda producidas por el enfrentamiento armado.

⁴¹ Las sedes regionales del PNR se encuentran en los departamentos que concentran la mayor parte de la población maya, y su vez las más afectadas durante el conflicto armado: Barillas, Chimaltenango, Chiquimula, Cobán, Huehuetenango, Ixcán, Mazatenango, Nebaj, Nentón, Petén, Quiché, Rabinal, San Marcos y Sololá.

- *Indemnización económica:* el Estado compensa las consecuencias producidas por las víctimas durante el conflicto; se da prioridad a adultos mayores y mujeres en la recepción de recursos
- *Reparación psicosocial y rehabilitación:* orientado a brindar apoyo psicológico a las personas que sufren trastornos psicológicos o que cuenten con alguna discapacidad provocada por los estragos de la violencia.
- *Dignificación de las víctimas:* preservación la memoria histórica, mediante las siguientes acciones: difusión de informes de la CEH, establecimiento de museos y monumentos alusivos a las víctimas y exhumaciones.

Los esfuerzos de la PNR han empezado a dar resultados de manera paulatina. El informe elaborado por (PNUD, et. al. 2007:13) detallaba que el 83% de los beneficiarios del PNR eran mujeres originarias de los departamentos más afectados por el conflicto interno. El citado informe agregaba que sin la ayuda de los cooperantes y de la sociedad civil el PNR difícilmente se hubiera sostenido.

No obstante, la buena voluntad del Programa, existen falencias que impiden que se cumpla su cabal objetivo como la falta de transparencia y sus respuestas reduccionistas, respecto con la atención de las víctimas. En este sentido Orduña (2015: 71) aporta:

Inicialmente no se concibió a este Programa para que otorgara sólo indemnizaciones económicas, sino que debía realizar reparaciones integrales. Sin embargo, el Estado optó por lo más fácil, que es sólo dar el dinero. [...] Las personas llenan una papelería y si las autoridades consideran que cumplen con los requisitos les dan la indemnización. No obstante, no se sabe a ciencia cierta cuáles son estos requisitos. Hubo un caso en el que los sobrevivientes de una masacre llenaron toda la papelería que se les pidió y las indemnizaciones se otorgaron sólo a unos de ellos, sin que hubiera quedado claro a qué se debía la diferencia.

2. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

Junto con los proyectos de policiamiento de seguridad comunitaria, la CICIG representa uno de los grandes hitos de la RSS a nivel regional, por su carácter holístico se auxilia del Ministerio Público y la PNC-Guatemala para desempeñar sus funciones.

La CICIG se fundamenta en la idea de continuar con la labor del MINUGUA, su establecimiento encuentra fundamento en la desarticulación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) gestados durante los conflictos armados y no erradicados durante los procesos de transición democrática. Los CIACS fueron catalizadores de las epidemias de inseguridad posconflicto, pues perpetuaron sus métodos violentos para alcanzar fines criminales o políticos.

Los CIACS representan una categoría propia de la criminología guatemalteca y son definidos como aquellos grupos que “cometen acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos; y están vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o cuentan con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas” (CICIG, s.f. 4). Técnicamente, estos grupos criminales se encuentran constituidos por excombatientes, militares, policías, servidores públicos en activo, quienes utilizan su experiencia y posición de poder para obtener ganancias y favores.

El establecimiento de la CICIG estuvo contemplado desde que finalizó su mandato la MINUGUA, pero fue hasta en 2006 que se iniciaron negociaciones formales entre la ONU, el poder Legislativo y el Ejecutivo (Álvaro Colom, presidente de 2008 a 2012). En 2007 se hizo patente la necesidad de implementar rápidamente la comisión, ante la presión generada por el caso PARLACEN (Parlamento Centroamericano)⁴². La CICIG funciona a través de mandatos expresados en prórrogas entre la ONU y el gobierno en turno; hasta el momento se han desarrollado tres: 1) de 2009-2011; 2) 2011-2014; y 3) 2014 a 2016. La comisión únicamente recibe financiamiento técnico y monetario del PNUD.

La CICIG es un organismo internacional que funciona a través de las leyes y del sector seguridad guatemalteco. Tiene alta incidencia en las políticas de seguridad pública y en las decisiones judiciales. La Comisión ha propuesto y modificado ordenamientos legales, dentro de los que destacan: (CICIGa, s.f):

⁴² En febrero de 2007 fueron asesinados tres diputados salvadoreños, adscritos al PARLACEN, en la finca La Concha, Villa Canales, Guatemala. En un principio se planteó la responsabilidad del crimen a traficantes de narcóticos. No obstante, tiempo después se descubrió que los involucrados eran policías que habían recibido la orden de asesinarlos de mandos superiores. Los policías indiciados fueron asesinados en el penal “El Boquerón” por CIACS dirigidos por Erwin Sperisen. Más información sobre éste caso consultar Torres-Rivas (2011).

- *Incidentes en el Código Procesal:* El Ministerio Público, el condenado y su defensor pueden plantear incidentes relativos a la ejecución y extinción de la pena.
- *Declaración por medios audiovisuales:* con la finalidad de proveer mayor transparencia en la procuración de justicia, las declaraciones y juicios serán videograbados.
- *Cambio de identidad y reubicación de testigos:* facilita el cambio de identidad y domicilio a personas que testifiquen en procesos penales de mayor riesgo.
- *Tráfico ilícito de armas y municiones:* impone mayores regulaciones y controles en la tenencia de armas.
- *Competencia penal en procesos de mayor riesgo:* incluye el resguardo de jueces, magistrados, fiscales y auxiliares de justicia; así como de imputados o testigos en delitos de mayor riesgo⁴³.
- *Extinción de dominio:* cualquier bien, negocio o incremento patrimonial utilizado u obtenido por medios ilícitos será sujeto al mencionado proceso.
- *Servicios de Seguridad Privada:* permite mayor regulación, registro, control y supervisión de cualquier servicio de seguridad privada a fin de evitar actuaciones al margen de la Ley.

El ámbito de la CICIG no se restringe a detonar cambios legales pues es vinculante. Sin las investigaciones emprendidas por la comisión no se hubiera logrado dismantelar cadenas de criminales y corrupción de alto nivel. Sus casos emblemáticos se encuentran contenidos y sintetizados en la presente tabla.

Tabla 11. Casos emblemáticos de la CICIG.

Caso	Delito	Actuación de la CICIG
Byron Lima Oliva (Militar, considerado el preso más poderoso de Guatemala)	Red de corrupción y crimen organizado operado desde la prisión el “Pavoncito” durante 1988 al 2014. Venta de favores a reos y a altos mandos del sistema penitenciario.	En 2014 se dismanteló se red criminal que controlaba penales.

⁴³ Genocidio, desaparición forzada, tortura, asesinato, parricidio, feminicidio; principalmente, más información consultar la *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo*.

Erwin Sperisen (Director de la PNC-Guatemala, durante el gobierno de Oscar Berger, 2004-2008)	Ejecuciones Extrajudiciales (Plan Gavilán, El Boquerón y Operación Pavo Real) de 2004 a 2007. Asesinato a reos que resistían órdenes en penales o se habían fugado alrededor de unas 25 víctimas.	Sentencia a cadena perpetua a Erwin Sperisen, cabe mencionar que el sentenciado se encuentra en Suiza.
Rodrigo Rosenberg (abogado guatemalteco)	Intento de desestabilización del gobierno de Álvaro Colom	A través de escuchas telefónicas se demostró que Rosenberg planeó su suicidio con la intención de incriminar a Colom y detonar una crisis política.
“La Línea”	Cohecho, asociación delictiva y defraudación aduanera	Destitución de la ex vicepresidenta Roxana Baldetti y el ex presidente Otto Pérez Molina en 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de WOLA (2015).

El prestigio internacional que se ha ganado la CICIG debido a la resolución de sus casos emblemáticos, propicia que dicho modelo tenga la posibilidad de exportarse para países que atraviesan situaciones similares a la guatemalteca, especialmente en la región como El Salvador y Honduras. Castro (2015) señala que los EU mantienen interés de extender este tipo de comisiones en ambos países a fin de profundizar la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano (APTNC): “Creo que sería inteligente para El Salvador y Honduras buscar un aporte o una ayuda de la comunidad internacional. Cada país tiene que determinar cuál sería la estructura pero CICIG funcionó bien”, (Thomas Shannon Consejero del Departamento de Estado de EUA, citado en Castro, 2015). No obstante, el gobierno salvadoreño ha sido enfático en negarse a implementar este tipo organización: “Traer intromisión extranjera en asuntos tan delicados como la administración de justicia no es lo más adecuado porque nosotros tenemos instituciones fuertes surgidas de los acuerdos de paz” (Lorena Peña, diputada del FMLN, citada en Soriano y Hernández, 2015). Empero, el expresidente Otto Pérez Molina asevera: “Existen intereses de otro tipo, EUA planea extender la CICIG a Honduras y El Salvador” (La Prensa-Honduras 15/09/15) por lo cual se podría vislumbrar un debate acerca del establecimiento de una comisión *ad hoc* en ambos países a largo plazo.

D. Integración regional en seguridad pública

La teoría de los *complejos de seguridad regional* explican los factores que originan la integración en materia de seguridad, se sustentan en la premisa de que “las amenazas viajan más fácilmente sobre distancias cortas que largas” (Buzan y Weaver, 2003:4), lo cual significa que los problemas de una región se diseminan fácilmente al interior de la misma, al encontrar un entorno con variables económicas, políticas y sociales similares; a su vez esta situación permite que exista mayor identificación y afinidad en la resolución de problemáticas de inseguridad.

La mayor parte de esquemas de integración en seguridad centroamericanos van priorizados hacia tópicos como la profundización de la integración militar a través del Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), interdicción de narcóticos, combate a la DOT y programas transversales de fortalecimiento del sistema de justicia y de la seguridad pública.

De manera paralela, a estos tópicos, el *vínculo seguridad y desarrollo económico* se añade a la agenda de integración regional. La introducción de planes de liberalización económica antecede a la profundización de los complejos de seguridad. Sin embargo, la maduración de tales planes se ven afectadas por: “el desbordamiento de fenómenos sociales, económicos y delincuenciales” (Benítez y Rodríguez, 2015: 199).

Por lo tanto, los avances son graduales. La insuficiencia en la eficacia de la integración regional en seguridad propicia que las acciones emprendidas no se concreten y parezca que los contenidos de las agendas de seguridad se reciclan a lo largo del tiempo y emerjan en coyunturas específicas de inseguridad. Por consiguiente, las ideas del *Tratado Marco de Seguridad Democrática*, se transfieren a la ESCA-SICA, que a su vez está influida por la IM y CARSI; para converger en la APTNC. Como se puede observar en los apartados subsecuentes.

1. Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica

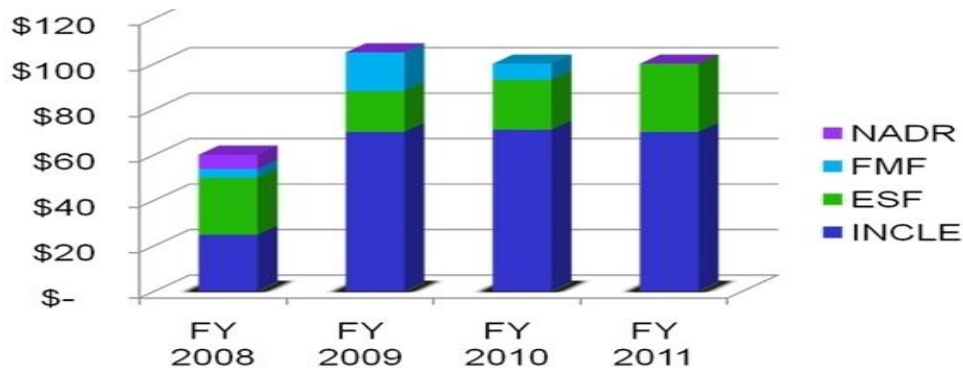
La IM, predecesor del CARSI, tiene sus orígenes en las preocupaciones de los EUA ante el entorno de inseguridad convulsa en México y Centroamérica; manifestado en epidemias de violencia criminal, fortalecimiento de la DOT, deficiencia de los cuerpos policiales, corrupción institucional y violaciones de derechos humanos producidos por agentes del sector seguridad. Dichas amenazas diseminan y eventualmente podrían afectar la seguridad interna de los EUA. En 2008 los presidentes y agencias de seguridad, procuración de justicia y antinarcóticos de EUA, México y las naciones centroamericanas signaron dicha Iniciativa.

En 2010 se crea la CARSI como una derivación de la IM, ya que esta última está más enfocada hacia la problemática de seguridad de México y el CARSI, es un plan de seguridad *ad hoc* para Centroamérica. CARSI se compone de cinco pilares que concentran la cooperación y las acciones de asistencia de Estados Unidos hacia los receptores, principalmente del Triángulo Norte Centroamericano (DOS, 2012):

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región.
2. Desbaratar el movimiento de los criminales y el contrabando en y entre los países centroamericanos.
3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central.
4. Restablecer la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro.
5. Fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre los otros países de la región, otros asociados internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional.

Dentro de los pilares y áreas de acción se encuentran contenidos las temáticas de modelos policiales de proximidad, prevención social de la violencia, reinserción de ex pandilleros, interdicción de narcóticos y Fuerzas de Tarea Conjunta, abordados en los apartados anteriores. Los montos de CARSI se componen de la siguiente manera, explicados en la Figura 15.

Figura 15. Distribución de los montos de cooperación de CARSI.



NADR: No Proliferación, Antiterrorismo, Desminado y Programas Asociados; FMF: Financiación a FM Extranjeras; ESF: Fondo Económico de Apoyo; INCLE: Control Internacional de Narcóticos y de Policía

Fuente: CARSI (2010:8).

2. Estrategia de Seguridad Centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana (ESCA-SICA).

La ESCA-SICA representa uno de los mayores esfuerzos de CIS regional desde el término de los conflictos armados. Encuentra justificación en los principios de interdependencia de la seguridad y en la preocupación de donadores y receptores en torno a los efectos de la violencia sobre la economía, dinámicas sociales y la gobernabilidad.

En el 2007 se planteó por primera vez su existencia en la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, pero fue hasta el 2011 que se formalizó en la Conferencia Internacional de Seguridad en Guatemala, ahí se delineó la existencia del *Grupo de Amigos de la ESCA-SICA* integrado principalmente por: Alemania Canadá, Colombia, España, EUA, Italia, México, la UE, y por organismos financieros, multilaterales y regionales como: BCIE, BID, BM, UNODC, OEA y el PNUD.

El Grupo de Amigos y los jefes de Estados de todos los países del istmo acordaron multilateralmente los puntos de la Estrategia. Cabe destacar que los puntos de la Estrategia

son similares a los propuestos por el BID en materia de seguridad ciudadana a nivel continental. La Tabla 12 muestra las semejanzas existentes entre ambas estrategias, así como los países donantes encargados de gestionar cada rubro. Los países o instituciones resaltados representan a los líderes de su área, los que les permite tener mayor influencia en las estrategias. La participación de México, Colombia⁴⁴ y Chile corresponde a cooperación Sur-Sur y técnica, orientada hacia la profesionalización y capacitación de los agentes del sector seguridad.

Tabla 12. Comparativo entre ESCA-SICA y estrategias de seguridad ciudadana del BID.

Ejes ESCA-SICA	Países encargados en la implementación	Proyectos prioritarios regionales	Estrategias de Seguridad Ciudadana del BID
Combate al delito	-EUA, México, Reino Unido, Colombia, Italia y Chile	-Coordinación Interinstitucional y Regional para la Seguridad Fronteriza -Fortalecimiento de la investigación criminal en Centroamérica -Plataforma tecnológica centroamericana para el intercambio de información en tiempo real en la lucha contra el delito.	-Prevención situacional
Prevención de la violencia	-Alemania, PNUD, USAID, Unión Europea (UE), Italia, BID, Banco Mundial y	-Prevención social de la violencia y delincuencia que afecta a la juventud -Prevención social de la violencia desde los gobiernos locales.	-Prevención social

⁴⁴ La CIS proveniente de Colombia se ha ido posicionando dentro de la RSS en Guatemala y Salvador. La estrategia denominada *Diplomacia para la seguridad* puesta en marcha en 2013 por el gobierno colombiano ha servido como escaparate acerca de los resultados de la reducción de la violencia por medio de una combinación de proyectos proactivos en las comunidades –por ejemplo, Bogotá y Medellín- y fortalecimiento de las instituciones de justicia y Fuerzas Armadas, cabe señalar que dicha estrategia representa un esquema de cooperación triangular, pues primeramente las organizaciones de los EUA diseñan y ejecutan planes de seguridad en Colombia; posteriormente, si los proyectos son exitosos se pueden transferir a otros países que atraviesan una situación similar de violencia criminal. En 2013, agentes del sector seguridad colombiano habían capacitado a 1,113 de sus contrapartes en Guatemala y 244 en El Salvador. En áreas como: " a) Desarrollo Organizacional, b) Lucha contra el problema mundial de las drogas, c) prevención y control de fenómenos criminales, d) Fortalecimiento en especialidades militares y policiales, e) Seguridad ciudadana y convivencia, f) Industria de Defensa y e) Misiones internacionales (Ministerio de Defensa Nacional, 2014:6).

	Finlandia		
Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria	- BID , UE y EUA	-Modernización de los sistemas penitenciarios de la región.	-Rehabilitación del sistema penitenciario
Fortalecimiento Institucional	- España, UE , Canadá, EUA, BID y Chile	-Profesionalización y tecnificación de las Policías e instancias vinculadas a la seguridad justicia en el nivel nacional y regional -Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la seguridad.	-Reforma al sistema de justicia penal -Modelos policiales preventivos

Fuente: elaboración propia con información de ESCA (2011); Morales (2014); SRE (2012) y BID (s.f.).

Al momento de su lanzamiento estaban planeados 22 proyectos considerados como prioritarios, especialmente los vinculados al combate del crimen y a la prevención comunitaria de la violencia. Respecto a su financiamiento, la ESCA-SICA arrancó con 78 millones de USD, a fines de ese mismo año se pretendía llegar a 130 millones de USD. Sin embargo, en la conferencia, el Grupo de Amigos ofreció 1, 500 millones de USD (Morales, 2014). Es decir, solo se habían recaudado el 5.2 % del total de ayuda en 2011. En los documentos oficiales de la ESCA-SICA o emanados de la Conferencia (ESCA, 2011; Morales, 2014; SRE, 2012) no se muestran en que plazos se debe de reunir esa cantidad ni como se implementará o evaluará la estrategia.

3. Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano (APTNC)

La Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano (APTNC) emerge con un esfuerzo de los EUA para profundizar los esquemas basados en el *vínculo seguridad y desarrollo*. La coyuntura que detonó su implementación fue la dramática crisis de menores migrantes no acompañados. Solamente en el primer semestre de 2014 la Patrulla Fronteriza detuvo a 57, 525 menores en esa situación (Mariscal, 2014). La crisis migratoria fue estimulada por los cambios en la legislación migratoria estadounidense, concretamente

el *Programa de Acción Diferida*⁴⁶, que generó esperanza entre miles de migrantes indocumentados. Asimismo, este cambio coincidió con el incremento de la violencia pandilleril en Honduras y El Salvador que desplazó a miles de personas.

La función de la APTNC consiste apuntalar la dimensión económica de proyectos como CARSI y de la ESCA-SICA con la finalidad de detonar mayores oportunidades de inversión extranjera en la región mediante la creación de *entornos seguros*. Existe la expectativa que al activarse la economía en el Triángulo Norte Centroamericano decaerá la migración irregular hacia los EUA y la criminalidad. Las premisas que respaldan a la Alianza corresponden a las que originan el vínculo seguridad-desarrollo, en el entendido que de la prosperidad acabe con la inseguridad y no la inseguridad acabe con la prosperidad.

En los *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte* (2014), se contemplan las líneas estratégicas de acción la APTNC para cumplir sus objetivos:

1. *Dinamizar el sector productivo para crear oportunidades económicas*: a) promoción de sectores estratégicos y atracción de inversiones, b) reducir costos de energía y confiabilidad en el servicio eléctrico, c) modernizar y expandir infraestructura y corredores logísticos, d) gestión coordinada de fronteras, y e) facilitación del comercio internacional.
2. *Desarrollar oportunidades para nuestro capital humano*: a) estrechar el vínculo entre la oferta laboral y la demanda de las empresas, y b) acumulación de capital humano.
3. *Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia*: a) reforzar programas de prevención de la violencia, b) fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana y c) modernizar el sistema de justicia.
4. *Fortalecer instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado*: a) asegurar la capacidad financiera del Estado, y b) aumentar la transparencia.

⁴⁶ El Programa de Acción diferida consiste en que cualquier menor que no se originario de México o Canadá no puede ser deportado, sino que es enviado a un albergue hasta que se puedan reunir con un familiar que viva en los EUA.

La mayor parte del contenido del APTNC guarda símil con los puntos propuestos por el *Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica*, el cual estuvo antecedido por el *Plan Puebla Panamá*. El eje de la APTNC es incentivar la interconectividad comercial, de servicios y de transportes entre los tres países, a la par de promover estímulos fiscales y certidumbre a las inversiones extranjeras. Los contenidos sociales, de desarrollo comunitario, economía sustentable y pleno empleo son escasamente esgrimidos, tal y como señala el ICEFI (2015:7): “en contraste con esta agenda amplia y extensa de intereses empresariales privados, en los lineamientos del plan no se proponen medidas para que en el Triángulo Norte se alcancen estándares para asegurar el acceso a trabajo decente, con remuneración justa, cobertura y prestaciones de seguridad social.”

En lo concerniente al rubro de seguridad se retoma lo proyectado por la IM, CARSI y la ESCA-SICA, en ese sentido la APTNC no aporta una temática novedosa a la agenda de seguridad pública. El financiamiento para 2015 se proyectaba así: (Encuentro Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, s.f):

Si bien es cierto que los Estados Unidos han demostrado su anuencia a asignar mil millones de dólares para la ejecución de este Plan, es importante reconocer que esta cifra sólo representa el 20 por ciento de los fondos que serán destinados a enfrentar los retos que hemos identificado: Desarrollo, educación, seguridad y combate a la migración irregular.

En este sentido, la mayor parte de los programas de integración en seguridad se construyen bajo el despliegue del *poder inteligente* de los Estados Unidos sobre la región, integrado por elementos de poder blando y poder duro, como son las acciones de prevención de violencia de la USAID como herramienta de diplomacia pública y la construcción de alianzas para la integración regional, para la primera forma de poder, mientras que para la segunda los son las Fuerzas de Tarea Conjunta, por citar unos ejemplos. Desde esta perspectiva, CARSI y la APTNC representan el prototipo de esta forma de poder geopolítico.

E. Cooperación internacional en la profesionalización policial

La transnacionalización de las policías deviene de la interdependencia en seguridad y de la intensificación de los instrumentos de cooperación internacional sobre la profesionalización de las policías, con esto se pretende homologar prácticas, estándares y modelos policiales de los donantes, con la pretensión de facilitar: “investigación de delitos, intercambio de inteligencia que trascienda fronteras nacionales” (Bowling y Sheptycki, 2012:3). Dicho proceso se construye por medio de arreglos bilaterales o multilaterales entre las partes, el cual genera un *policiamiento transnacional*, el cual opera desde lo global y regional pero con incidencia en los ámbitos nacional y municipal.

En lo *global*, las Policías de ambos países colaboran con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Si bien los cuerpos policiales no participan directamente con la Policía de la ONU (UNPOL) en operaciones de mantenimiento de paz, las Fuerzas Armadas de ambos países sí⁴⁷.

Respecto al ámbito *regional* sobresale el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores (ICESPO), impulsado por la buena voluntad del *Tratado Marco de Seguridad Democrático* de 1995. El Instituto ha tenido una presencia intermitente y fue relanzado en 2007, durante la reunión de formalización de la ESCA-SICA, mediante *Plan Maestro de Formación Regional en Seguridad y Justicia. Programa de Capacitación en Materia Policial*. Los principales objetivos del ICESPO son (SICA-ICESPO, s.f):

⁴⁷ Conviene hacer la acotación respecto al cuerpo de elite de las Fuerzas Armadas guatemaltecas de los Kaibiles, quienes han prestado activamente sus servicios en diversas operaciones de *peacekeeping* como la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2004 y en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) del 2010. Cabe destacar que los Kaibiles fueron establecidos en 1975 para suprimir y elaborar servicios de inteligencia en contra de grupos subversivos de las zonas rurales. En 1982 perpetraron la Masacre de Dos Erres, en el Petén, donde aplicaron la política de *tierra arrasada*. A pesar de estos actos el cuerpo de elite no desapareció durante la transición democrática, pues debido a su minucioso entrenamiento y *expertise* continuaron activos. Su labor interna después de los conflictos consiste en el combate a la DOT –aunque algunos de sus miembros o desertores trabajan como mercenarios al servicio de cárteles de la droga mexicanos-. A partir de 2014 participan con la ONU en el Comando Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz; situación que resulta paradójica debido a su trayectoria y al viraje doctrinario que les permitió construir una nueva identidad operativa.

- a) Promover y apoyar los esfuerzos de profesionalización de los cuerpos de Policía de la región.
- b) Coordinar y desarrollar conjuntamente con los cuerpos policiales de cada país y en los lugares que ellos propongan, planes y programas académicos, regionales o locales de educación formal y no formal, en áreas tales como técnicas forenses, investigación judicial y combate al crimen internacional organizado, especialmente lo relativo a la narcoactividad, lavado de dinero, secuestro, tráfico ilegal de armas, robo de vehículos y otras materias propias de la labor policial.
- c) Coadyuvar en los esfuerzos por poner en marcha sistemas de evaluación, con el fin de que las escuelas y academias de policía de los países de la región puedan mejorar y actualizar sus programas.
- d) Contribuir en la formación y capacitación del personal docente de las escuelas y academias de policía de los países de la región. Promover la aplicación de técnicas policiales modernas, mediante cursos especializados.
- e) Producir y distribuir textos especializados y documentos didácticos que contribuyan a los procesos de formación y capacitación de las Instituciones Policiales de cada país.

El Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC), dependiente del SICA, funge como tercer agente entre los miembros del ICESPO y los donadores: la UE, Cooperación Española, más recientemente la Agencia de Cooperación Internacional de Corea del Sur (KOICA). Bajo su amparo se han realizado reuniones multilaterales enfocadas en la concreción de los puntos anteriormente citados; desde 2012 "se han capacitado a más de mil 500 miembros a través de la implementación de 43 acciones formativas en temática definidas por la institucionalidad policial regional" (CASAC, 2016). Más allá del ámbito centroamericano, los cuerpos policiales de El Salvador y Guatemala forman parte de la Comunidad de Policía de las Américas (AMERIPOL); organismo que aglutina a los cuerpos policiales del continente a semejanza de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL): uno de los organismos de policiamiento transnacional más elaborado del mundo.

En circunstancias como la guatemalteca y salvadoreña donde los cuerpos policiales civiles son de reciente creación y existen carencias estructurales y de recursos humanos; la

cooperación internacional desempeña un papel crucial en la **formación y profesionalización** de nuevos agentes policiales.

En Guatemala, la cooperación científica y técnica es proporcionada de dos maneras: fragmentada y centralizada. La primera vía, corresponde a las capacitaciones proporcionadas por actores privados y centros educativos civiles, tales como IEPADES y por la ESFOP (Escuela de Formación de Oficiales de Policías). En 2013 se graduó la primera generación de agentes egresados de la Licenciatura en Ciencias Policiales con especialización en Policía Comunitaria, impartida por medio de un convenio de colaboración entre la PNC-Guatemala y la Universidad de Occidente, cabe mencionar que la USAID fue la responsable del pago de las colegiaturas de los policías.

Por otra parte, la manera centralizada corresponde a una institución policial que provee los servicios de profesionalización. En este rubro sobresale el CECIPU (Programa de Cooperación Internacional del Gobierno de Chile para Policías Uniformadas Extranjeras) ofrecido por los Carabineros de Chile, el cual ofrece una beca completa (hospedaje, alimentación, uniforme, traslado aéreo y material didáctico) a los policías aceptados al programa. Para 2016 se ofrecían cursos en modalidades de formación especialización, capacitación, perfeccionamiento y capacitación, que incluyen materias desde criminalista, inteligencia policial hasta operaciones espaciales⁴⁸. Por lo que se refiere al número de policías aceptados guatemaltecos al CECIPU la PNC-Guatemala se reserva la cifra.

Para el caso de la cooperación internacional en profesionalización policial en El Salvador sobresale la ILEA-San Salvador; que en *stricto sensu* se yergue como el mayor mecanismo de cooperación técnica en su tipo en Centroamérica. Los orígenes de la ILEA-San Salvador, se remontan a 1995 cuando el entonces presidente William Clinton (1993-2001) propuso el establecimiento de una red de academias policiales globales para combatir el terrorismo y las acciones de la DOT mediante la cooperación técnica policial.

⁴⁸ Para consultar el pensum completo, véase: <http://www.cecipu.gob.cl/cursos.html>

Los principales objetivos de tales Academias⁴⁹ son: a) mejorar la coordinación y facilitar la armonización de las actividades de aplicación de la ley dentro de las regiones, de forma compatible con los intereses estadounidenses, b) fomentar la cooperación de las autoridades policiales locales con sus homólogos estadounidenses, y c) ayudar a la profesionalización de las fuerzas policiales de manera rentable (DOS, s.f.). La cooperación técnica ofrecida por ILEA se circunscribe en el esquema clásico de cooperación internacional Norte-Sur, pues los Estados Unidos tienen la primacía en la rectoría de la enseñanza, aunque para el caso de la ILEA-San Salvador participa también la Policía Nacional de Colombia, debido a su *diplomacia de la seguridad*.

Para el establecimiento de tales Academias es necesario acreditar la factibilidad de los países receptores y ajustarse a los criterios de las autoridades estadounidenses tales como: estabilidad política, capacidad de proporcionar infraestructura adecuada, disposición a compartir costos, responsabilidades, y a proporcionar un lugar de fácil acceso con redes de transportes confiables (DOS, s.f.). Conviene subrayar, que el proceso de selección de la ILEA-San Salvador se caracterizó por su dilación, ya que a finales de 1997 se negociaba instalar la academia en Panamá, sin embargo, “debido a consideraciones políticas relacionadas con el recibimiento del Canal y el retiro de las fuerzas de los Estados Unidos, Panamá decidió no ser sede de ILEA” (¿Qué es ILEA, s.f.), posteriormente se seleccionó en 2004 a San José, Costa Rica pero por razones aún no aclaradas del todo se decidió construir la ILEA en San Salvador, misma que inició operaciones en 2005.

La ILEA San Salvador es un centro de capacitación que atiende a policías de toda América Latina, durante 2005 a 2013 han participado 5, 952 policías en sus cursos; quiénes reciben una beca de manutención durante sus estadías. Los cursos proporcionados por la

⁴⁹ En la actualidad existen las siguientes sedes de ILEA alrededor del mundo, todas administradas por diversas instituciones del Departamento de Estado y el Departamento de Justicia de los EUA: 1) ILEA-Budapest, establecida en 1995, operada por el FBI (*Federal Bureau Investigation*), 2) ILEA-Bangkok, 1999, operada por DEA (*Drug Enforcement Administration*), 3) ILEA-Gaborone, 2001, operada por FLETC (*Federal Law Enforcement Training Center*), 4) ILEA-Roswell, 2001 operada por DOS (*Department of State*), 5) ILEA-San Salvador, 2005, operada por FLETC, 6) *Regional Training Center-Lima*, 2006, operada por DOS.

ILEA-San Salvador van desde interdicción de narcóticos y precursores químicos hasta derechos humanos, empoderamiento de la mujer y propiedad intelectual⁵⁰.

Los proyectos de ILEA y el CECIPU están encaminados a la preparación de las élites policiales regionales, pues para su admisión es necesario contar con recomendaciones dentro de la institución policial del país de origen, además de contar con el visto bueno del organismo receptor. Asimismo, para el caso de la ILEA-San Salvador se debe acreditar la suficiencia del inglés. La ILEA San Salvador no sólo recibe a policías salvadoreños, sino de todo el continente.

Para concluir el apartado y el capítulo, se advierte que tanto los programas de integración regional en seguridad y de profesionalización policial tienden hacia la *americanización del policiamiento*⁵¹, esto es debido a la posición hegemónica de los EUA en la región. Desde el término de la Guerra Fría se han introducido, por medio de CIS, modelos policiales influidos por la cultura anglosajona, los cuales han producido cambios en la doctrina policial de los receptores, dichos modelos representan un cambio radical en la manera en que se había producido la seguridad pública en Guatemala y El Salvador. Si bien, el modelo policial anglosajón no es la panacea para la problemática de inseguridad de ambos países, pues existen circunstancias locales de índole organizacional que no pueden resolverse de *ipso facto* por la simple implantación de este modelo. Sin embargo, el modelo policial anglosajón tiene la ventaja de proveer insumos para la formación de capital en social en comunidades rurales o cuadrantes urbanos al elevar la calidad del servicio policial mediante reuniones periódicas con los ciudadanos, patrullaje intensivo y el involucramiento de terceras partes en las labores policiales, lo cual abona en el mejoramiento de la confianza ciudadano-policía y con la calidad del servicio.

⁵⁰ Para más información acerca del número de estudiantes en cada curso de proporcionado por la ILEA consultar: <http://www.ileass.org.sv/pagina.php?id=16> y la totalidad de asignaturas ofrecidas en 2013 ver <http://www.ileass.org.sv/pagina.php?id=19>

⁵¹ La americanización del policiamiento se compone de tres partes: regularización, adaptación y homogenización del modelo estadounidense de la aplicación de justicia por parte de gobiernos externos ejemplificadas en el uso de: “vigilancia electrónica, informantes, agentes encubiertos, entrega de narcóticos vigiladas y aplicación del concepto de conspiración” (Nadelmann, citado en Martin, 1994:375).

Conclusiones

En el proceso de consolidación de la democracia en El Salvador y Guatemala existen aún grandes pendientes como son lograr el pleno desarrollo económico y vivir en un entorno de seguridad ciudadana. La carencia de estos elementos generan desafíos para la gobernanza de la seguridad y agudiza las manifestaciones cotidianas de violencia criminal, mismas que son detonadas por los altos niveles de impunidad y corrupción arraigados en los sistemas de justicia penal y dentro del sector seguridad.

El fin de los conflictos armados y la promesa de la desmilitarización del ámbito público constituyeron el cimiento para construir un régimen democrático, en donde la sociedad civil tendría más inclusión en la toma de decisiones y en la vigilancia hacia las autoridades encargadas de proveer la seguridad. Los *Acuerdos de Paz* contemplaron la reformulación de la doctrina policial. Los impulsos de la DSN fueron proscritos en aras de reconstruir el sector seguridad con los ideales de la seguridad democrática. En esta etapa de RSS transicional las acciones de los donantes tenían la encomienda de retirar a los militares de la conducción de la seguridad pública, a la par de allanar el camino para introducir modelos policiales anglosajones de corte proactivo.

A pesar los esfuerzos y buena voluntad de las operaciones entre receptores y donantes estos resultaron insuficientes para que las instituciones del sector seguridad terminaran de madurar en términos democráticos. La paz, entendida como ausencia de conflicto, solamente existió virtual y nominalmente; se transitó de enfrentamientos ideologizados entre el *statu quo* oligárquico versus movimientos de liberación nacional, a una violencia criminal, generada por las profundas asimetrías económicas y sociales, que adquiere al matiz de las *nuevas guerras*, conceptualizadas por Kaldor (2013) y definidas por su atipicidad en escenarios, intensidad, duración y letalidad entre civiles.

La permanente precariedad de calidad de vida de las mayorías, aunada a la fragilidad de las instituciones emanadas de posconflicto permitió que la criminalidad en El Salvador y Guatemala se expresara con una brutalidad descomunal. Ante la magnitud de la violencia, las políticas criminales y el actuar de los policías tiende a desviarse y la

seguridad pública dista de ser la ideal. Como consecuencia se observan comportamientos considerados anómalos dentro de una democracia consolidada como son:

- Abuso en la politización de la seguridad pública a fin de instigar campañas sucias con fines electorales, lo cual impacta en el programa políticos de los partidos y reduce el debate las democracias a un solo tema: *la fetichización de la seguridad*.
- Aplicación de las nociones del populismo penal y del derecho penal del enemigo en crisis de inseguridad con el objetivo de mostrar una imagen de fortaleza y disuadir posibles actos criminales; sin embargo, tales medidas no logran reducir las tasas de criminalidad, lo que sí aumenta es el número de encarcelados, la criminalización de grupos marginados socialmente y la reducción de las garantías dentro del debido proceso de los imputados.
- Prevalencia de los militares en labores que corresponden a los cuerpos policiales
- Incremento de las empresas de seguridad privada y fragmentación del espacio público, con la consecuencia de la mercantilización del bien público de la seguridad.

La persistencia de tales factores provoca la desconfianza ciudadana en el sistema de justicia penal, lo cual repercute en la legitimidad y satisfacción con el trabajo policial. Un sector policial mal evaluado es indicativo de la fragilidad institucional de un Estado, y por ende de la calidad de la democracia.

Desde la fundación de las Policías Civiles las relaciones entre los cooperantes y donantes se han transformado sus dinámicas. En primer lugar, existe mayor fiscalización entre las partes a fin de evitar la *fatiga de la cooperación*, pues se fortalecen medidas como la capacidad de apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad (OCDE, 2008). En esta tesitura, destaca el esfuerzo de la USAID en transparentar los montos presupuestados para cada área en donde desempeña su asistencia; por ejemplo, en su sitio web se puede consultar el apartado *dollars to results*⁵², donde se fiscaliza las aportaciones de los contribuyentes estadounidenses. Respecto a los receptores, una de sus responsabilidades consiste en proyectar una imagen apegada al respeto de los derechos humanos ante la comunidad internacional de su gobierno y de sus cuerpos policiales. Esto

⁵² Este programa se puede consultar en <https://results.usaid.gov/>

es con la finalidad de disminuir las externalidades de la condicionalidad y continuar con el flujo de la ayuda.

De manera general, en ambos países existen tendencias que señalan hacia donde se dirige la CIS posconflicto: a) profundización de la cooperación técnica policial, b) aumento en la participación de actores privados en los procesos de la reforma policial y c) formalización de la integración regional en materia de seguridad a partir de la ESCA-SICA y d) incorporación de actores extrarregionales en esta correlación tales como Japón y Corea del Sur.

Respecto a la cooperación técnica policial, instituida de uniformado a uniformado, sus principales contenidos son: la profesionalización, el mejoramiento de la infraestructura de academias policiales o comisarias, instalación de mecanismos anticorrupción, programas de desarme y antipandillas, además del establecimiento de Grupos de Alto Nivel de Seguridad bilaterales en temas específicos como seguridad fronteriza. La cooperación técnica es más proclive al hermetismo porque se recurre al principio de *arcana imperii*, inherente al manejo de la mayoría de los asuntos de seguridad interna y de los análisis de inteligencia criminal. Asimismo, ésta funge como un mecanismo de importación de metodologías relacionadas con la *nueva penología*⁵³ y con modos policiales de los donantes. Los procesos de reingeniería organizacional se alinean al policiamientos preventivos (*predictive policing*) y a la teoría de las ventanas rotas.

Por otra parte, existe un notorio ascenso de la cooperación internacional descentralizada y triangular, producido en buena medida por la fragmentación de la cooperación Norte-Sur a partir de múltiples entidades privadas, aunado al carácter más civil de las propias Agencias de cooperación de los países desarrollados. Estas Agencias y organismos funcionan como intermediarios entre las Policías y ciudadanos ya que permiten trabajar en temas dirigidos hacia la prevención primaria y comunitaria de la violencia: su

⁵³ Definida por Lamas (2003: 4-5) como “el *managment* de los grupos de riesgos que, a tal efecto, serán identificados y señalados a menudo recurriendo a métodos actuarialistas (*sic*) y comprometidos con criterios de pura racionalidad sistémica y funcional, de índole casi siempre económica, en la convicción de que no se erradica el crimen pero se mantiene en márgenes comunitariamente soportables”.

enfoque es más proactivo y sustentado en la consolidación de la cultura de la paz. A diferencia de la cooperación técnica, ésta es proclive a la transparencia, y en cierto sentido es más tangible para los ciudadanos puesto que sus alcances se proyectan más en las comunidades o barrios donde son ejecutados. Al final, la cooperación internacional descentralizada conforma una *asociación público privada* dentro del servicio policial.

Con base en lo expuesto anteriormente se pueden sintetizar los principales resultados de correlación cooperación internacional-RSS. Si bien, ambos países compartían una historia policial reciente marcada por el autarquismo institucional y el autoritarismo como forma de gobierno. Sin embargo, los contextos de seguridad de Guatemala y El Salvador se bifurcan cada vez más como resultado de la reconfiguración de alianzas entre los narcotraficantes mexicanos, guatemaltecos y colombianos y al comportamiento errático de las epidemias de violencia asociadas a las pandillas en El Salvador.

De acuerdo con indicadores cuantitativos -basados en reducción de homicidios- la reforma policial ha resultado más exitosa en Guatemala⁵⁴: En 2015 la tasa de homicidios era de 30 por cada 100,000 habitantes; mientras que en El Salvador la cifra se elevaba a 103 (Insightcrime, 2015). Diversos factores explican esta polaridad, en Guatemala la reforma policial ha sido más sostenida pues cuenta con la vigilancia institucional de la CICIG y la tecnificación policial se ha acelerado por el auspicio de la CNRP. Además, los cooperantes han trabajado de manera paralela en la generación de resiliencia de las comunidades de Mixco y Villanueva por medio del *policiamiento por terceros*. De igual manera, la persistente búsqueda por finalizar con las injusticias heredadas de los conflictos armados mediante el Programa Nacional de Resarcimiento ha coadyuvado a que Guatemala tenga un mejor prospecto.

⁵⁴ Cabe señalar que en términos cualitativos la situación es inversa. En 2016, de 127 países evaluados, la PNC-El Salvador se posicionaba en el lugar 86, mientras que la PNC-Guatemala ocupaba el lugar 107 del ranking global de la organización *World Internal Security and Police Index* que mide la capacidad de las policías para enfrentar problemas de seguridad interna. Los indicadores cuantitativos propuestos por la organización son: a) *Capacidad* que incluye: número de agentes en las Policías, Fuerzas Armadas y empresas de seguridad privada, así como la sobrepoblación de las prisiones, b) *Procesos*, relacionados con la corrupción, efectividad, sobornos y cifra negra delictiva, c) *Legitimidad*, incorpora el debido proceso, confianza en la policía y terror político, d) *Resultados*, toma en cuenta homicidios, crímenes violentos, terrorismo percepción de la seguridad pública. Para consultar el ranking completo véase WISPI (2016).

En contraste, en El Salvador la *metaviolencia*⁵⁵ de las pandillas han provocado el advenimiento de una guerra en red (*netwar*) entre estos grupos y la totalidad del sector seguridad. La indefinición de políticas públicas de seguridad de la gestión de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), ante el fracaso de la tregua entre pandillas, contribuye a este ambiente de inseguridad volátil. Asimismo, la incorporación de las pandillas en la esfera pública ha conllevado a que éstos se conviertan en un grupo de presión con vocación terrorista. Las *maras* han convertido a El Salvador en la nación más violenta de todo el hemisferio.

La naturaleza contingente y errática de las estrategias de seguridad, marcadas por su carencia de visión a largo plazo dificultan los avances de la RSS y anulan cualquier esfuerzo de los receptores y de los donantes en alcanzar la estabilización de las comunidades y, así, evitar la pérdida de una generación de jóvenes por causas de encarcelamientos masivos, criminalización social y violencia homicida.

No obstante, para ambos casos las mayores posibilidades de éxito radican en el fortalecimiento de proyectos locales, ejecutados con la apropiación de las comunidades y con policías de proximidad, tal y como quedó demostrado en la investigación. Para ambos casos existen cuestiones irresueltas que, de remediarse, impulsarían más los avances de la RSS y la calidad de la seguridad. Tales asuntos son enumerados, y acompañados de recomendaciones:

- *Ausencia de acompañamiento psicológico visible a víctimas dentro las políticas públicas de seguridad.* Quienes padecen la violencia ven afectada su calidad de vida y su rutina diaria, tales efectos no sólo se restringen a los individuos, sino que se traspasan a las comunidades, donde las secuelas y el temor se reflejan en la materialización de linchamientos, vigilantismo – característicos de las zonas rurales y semiurbanas del Altiplano guatemalteco- e incluso en la conformación de escuadrones de la muerte de naturaleza paramilitar, propios de las periferias urbanas salvadoreñas. Por otra parte el desentendimiento de la victimización terciaria y de individuos antisociales abona al crecimiento de la violencia. Por ejemplo, alguien

⁵⁵ Definida como: “la violencia que apunta a debilitar la legitimidad de la coerción aprobada por el Estado” (Bauman, 2007:12).

quien haya sufrido una pérdida cercana ocasionada por criminales podría iniciar una cadena de retaliaciones con la finalidad de procurarse una *lex talionis*.

- *Intervenciones de los cooperantes y donadores sincronizadas con una adecuada política social y económica.* La mayoría de los programas de liberalización económica han profundizado las asimetrías sociales, lo que genera nichos de criminalidad rampante, el vínculo seguridad y desarrollo debe enfocarse en el *emprendedurismo social* y no solamente en invertir en proyectos *neoextractivistas* o paliativos para impedir la migración hacia el Norte. En tanto la situación económica siga con esa inercia, la criminalidad representará una opción de vida para quien no logró cumplir sus objetivos y satisfacciones de manera lícita.

Los resultados y desafíos para la RSS y reforma policial en Guatemala y El Salvador dan cuenta del complejo panorama de las endeble instituciones de seguridad, y sus relaciones con la ciudadanía. De igual manera, la reforma policial representa el punto de partida para alcanzar el *entorno propicio* para la seguridad ciudadana al plantear la hoja de ruta para contrarrestar los efectos de la violencia a partir de la prospección de casos exitosos en comunidades rurales o cuadrantes urbanos, que a mediano plazo que pueden replicarse o exportarse. Ante los peligros que conlleva la normalización de la violencia y de los constantes intentos de contrarreforma policial, la restitución de la eficacia colectiva es la solución para ciudadanos, donadores y cuerpos policiales.

Referencias

- AC-ACCIÓN CIUDADANA (s.f.). *Cuál es el propósito de ALAC*. Disponible en <http://accionciudadana.org.gt/centro-de-asistencia-legal-anticorrupcion-con-apoyo-de-la-union-europea/>
- ACUERDO DE PAZ DE CHAPULTEPEC – EL SALVADOR.
- ACUERDO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCIÓN DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA- GUATEMALA.
- AGUAYO, Sergio y BRUCE, Michael (2009). *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la nacional mexicana*. México: Siglo XXI.
- AGUILERA, Gabriel (2008). "Enfrentar la violencia con Mano Dura: Políticas de contención en Centroamérica." *Pensamiento Iberoamericano*. No. 2.
- AI-AMNISTÍA INTERNACIONAL (2002). *Guatemala: Reaparecen las Patrullas de Autodefensa Civil*. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_559.pdf?view=1
- ALVARADO, Jimmy (2015). *La clave de cinco municipios que se vacunaron contra la violencia*. El Faro. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201505/noticias/16811/Las-claves-de-cinco-municipios-que-se-vacunaron-contra-la-violencia.htm>
- AMMERDOWN GROUP (2016). *Rethinking Security: A discussion paper*.
- AMUPREV-Alianzas municipales para la prevención de la violencia en Centroamerica y la República Dominicana (2011). *Guatemala, Quetzaltenango: incorporan tecnología a la seguridad ciudadana*. Recuperado de <http://www.amuprev.org/noticias/?id=41>
- ARGUETA, Otto (2015). "Community Policing in Guatemala: Continuity in Self Defence?" *Revista de Ciencia Política* (Santiago). Vol 35. No3
- ARÍAS, Patricia y ZÚÑIGA, Liza (2008). *Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: Desafíos doctrinarios e instituciones en América Latina*. FLACSO-Chile.
- ARÍAS, Patricia, ROSADA-GRANADOS, Héctor y FABÍAN, Marcelo (2012). *Reformas policiales en América Latina principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

- ARMIJO, Natalia, BENÍTEZ, Raúl y HRISTROULAS, Athanasios (2009). "Las maras y la seguridad del triángulo México-Estados Unidos-Centroamérica" en Barrincha, Carlos (coord.) *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua: Gobernabilidad, Seguridad y Defensa*. Chetumal: Universidad de Quintana Roo y Plaza y Valdés.
- ARMITAJE, Richard y NYE, Joseph (2007). *CSIS Commission on Smart Power. A smarter, more secure America*. Washington D.C: Center for Strategic & International Studies.
- ARQUILLA, John y RONFELDT, David (2001). *Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy*. Washington, RAND.
- BASOMBRÍO, Carlos y DAMMERT, Lucía (2013). *Seguridad y populismo punitivo en América Latina: lecciones corroboradas contestaciones novedosas y temas emergentes*. Washington: Woodrow Wilson Center.
- BATRES, Alexis (2014). Guatemala, un país con más celulares que habitantes. Recuperado de <http://www.soy502.com/articulo/guatemala-un-pais-con-mas-celulares-que-habitantes>
- BAUMAN, Zygmunt (2007). *La sociedad sitiada*. México: FCE.
- BAYLEY, David (2001). *Democratizing the Police abroad what to do and how to do it*. National Institute of Justice.
- BECKETT y SASSON (s.f). *The rise of the modern "tough on crime" movement*. Recuperado de <http://www.publiceye.org/defendingjustice/pdfs/chapters/toughcrime.pdf>
- BENNETT, Sarah (2014) "Police-Led Interventions to Enhance Police Legitimation". En *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, editada por Bruinsma, Gerben & Weisburd David. New York: Springer-Verlag.
- BENÍTEZ, Raúl (1995). "Negociaciones de paz en el Tercer Mundo: un análisis comparativo". Revista CIDOB de Afers Internacionalis. No.28.
- BENÍTEZ, Raúl y RODRÍGUEZ, Carlos (2011). "Inseguridad, Instituciones e Integración Subregional. Los dilemas de la Iniciativa Mérida" en Chanona, Alejandro y Gálvez, Yadira. *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. México, Porrúa, UNAM.

- BETANCOURT, Andrea (2008). "Interpretando los linchamientos en Guatemala" en *Seguridad Ciudadana: escenarios y efectos*. Pontón, Jenny y Santillán Alfredo, (compiladores). FLACSO Ecuador.
- BID-BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (s.f.). *Citizen Security and Justice, What do we do?* Recuperado de <http://www.iadb.org/en/topics/citizen-security/institutional-strengthening,2669.html>
- BOBA, Rachel y SANTOS Robert (2011). *A Police Organizational Model for Crime Reduction, Institutionalizing Problem Solving Analysis and Accountability*. U.S Department of Justice. Community Oriented Policing Services.
- BORJÓN, José (2005). *Cooperación Internacional contra la delincuencia organizada transnacional*. México. INACIPE.
- BOWLING, Ben y SHEPTYCKI, James (2012). *Global Policing*. London: Sage.
- BRODEUR, Jean Paul, (1983). "High Policing and Low Policing: Remark about the Policing of Political Activities". *Social Problems*. Vol. 30. No 5. Thematic Issue on Justice, Oxford University Press. Pp.507-520.
- BUERGUER, Michael (1998). "The politics of third party policing". *Crime prevention Studies*, volume 9.
- BUZAN, Barry y WEAVER, Ole (2003). *Regions and Powers, the structure of international security*. Cambridge University Press.
- CASAC- Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (2016). "El Programa CASAC participó en la XII Reunión de la Subcomisión de Directores de Academias Policiales de Centroamérica, México, El Caribe y Colombia". Recuperado de <http://casacsica.org/el-programa-casac-participo-en-la-xii-reunion-de-la-subcomision-de-directores-de-academias-de-las-policias-de-centroamerica-mexico-el-caribe-y-colombia/>
- CALDERÓN, Javier (2011). *Diagnóstico de la Policía Nacional Civil de Guatemala: lineamientos de Política Económica y Social de Seguridad 2011-2021*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

CARSI- INICIATIVA REGIONAL DE SEGURIDAD PARA AMÉRICA CENTRAL (2010). *CARSI*. Recuperado de www.resdal.org/seg-pub/CARSI/CARSI%20Spanish%20Briefing%2004-29-2010.ppt

CARRILLO, Ignacio (2004). *Policía y Estado democrático de derecho*. México: Porrúa.

CASTELLÓN, Joaquín (2008). “Qué entendemos por Reforma del Sector Seguridad”. En *La Reforma del Sector Seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*. Cuadernos de Estrategia No. 138. España: Ministerio de Defensa.

CASTELLS, Manuel (1996). *La era de la información, Economía sociedad y cultura*, Vol 1. México: Siglo XXI.

CASTRO, César (2015). “EUA alienta una comisión contra la impunidad”. La Prensa Gráfica- El Salvador. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/2015/07/08/eua-alienta-una-comision-contra-la-impunidad>

CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA - CEG (2005). *Fuerzas de Seguridad en Centroamérica balance y perspectivas*.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PERIODÍSTICA (11 de noviembre de 2012). “Tonicapán: la historia de la última masacre en Guatemala”. Recuperado de <http://ciperchile.cl/2012/10/11/tonicapán-la-historia-de-la-ultima-masacre-en-guatemala/>

CHANDLER, David (2007). “The security-development nexus and the rise of anti-foreign policy”. *Journal of International and Development*. Volume 10, Number 4.

CHINCHILLA, Laura (2009). "Experiencias sobre seguridad ciudadana: el caso del municipio de Villa Nueva, en Guatemala" en Álvarez, Luis, Arce, José (coordinadores). *Inseguridad Perspectivas desde América Latina*. México. Porrúa, Secretaría de Seguridad Pública Guanajuato.

CICIG (s.f). Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Recuperado de: http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf#page=3

----- (s.f [a]). “Recomendaciones de Reforma Institucional”. Recuperado de: <http://www.cicig.org/index.php?page=reforma-institucional>

CISEN (2014) *Seguridad Nacional y Seguridad Pública*. Recuperado de <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html>

CNRP- COMISIÓN NACIONAL DE REFORMA POLICÍA (2012). *Reforma Policial: la ruta estratégica realineamiento estratégico y principales cursos de acción para su implementación y ejecución*. USAID.

COOPER, Neil y PUGH, Neil (2002). *Security-Sector transformation in post-conflict societies*. Centre for Defence Studies King's College London, University of London.

CRUZ, José (2005). "La dinámica de la reforma policial en El Salvador" en Dammert, Lucía y Bailey, John (coord.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México: Siglo XXI, FLACSO Chile, ILANUD.

CRUZ, José (2010) "Mala conducta policial y democracia en América Latina". *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, No 33.

DCAF- CENTRO DE GINEBRA PARA EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS (2009). *Gobernanza y Reforma del Sector Seguridad*.

----- (2009a). *Police Reform*.

DEL CORRAL, Paz (s.f). *Asistencia a las víctimas de experiencias traumáticas: victimización primaria, secundaria y terciaria*. Instituto Vasco de Criminología y Universidad del País Vasco. Recuperado de [http://www.sociedadvascavictimologia.org/images/documentos/Materiales%20postgrado/1%20TEMAS%20INTRODUCTORIOS/4%20Victimizaci%C3%B3n%20primaria,%20secundaria%20y%20terciaria%20\(P.%20del%20Corral\).pdf](http://www.sociedadvascavictimologia.org/images/documentos/Materiales%20postgrado/1%20TEMAS%20INTRODUCTORIOS/4%20Victimizaci%C3%B3n%20primaria,%20secundaria%20y%20terciaria%20(P.%20del%20Corral).pdf)

DOMINIQUE, Robert (2013). "Acturial-Justice" en *Encyclopedia of Prision & Correctional facilities*, editada por Bosworth, Mary: Sage Knowledge.

DOS. U.S. DEPARTAMENT OF SATATE (2012). *La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: niveles más altos de cooperación y coordinación*. Recuperado de <http://www.state.gov/documents/organization/194652.pdf>

DOS. U.S DEPARTAMENT OF STATE (s.f.). *ILEA, Statement of Purpose*. Recuperado de: <http://www.state.gov/j/inl/c/crime/ilea/c11242.htm>

- EL DIARIO DE HOY-EL SALVADOR (31/08/2004). “Se inicia la Súper Mano Dura”. Recuperado de <http://archivo.elsalvador.com/noticias/2004/08/31/nacional/nac18.asp>
- EL MUNDO-El Salvador (9 de enero de 2014). “Policía recupera 15 casas destruyeron en El Salvador”. Recuperado de en <http://elmundo.sv/policia-recupera-15-casas-destruyeron-en-san-salvador/>
- EL NUEVO DIARIO-NICARAGUA (19 de septiembre, 2015). “El Salvador acumula 50 agentes asesinados”. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/370935-salvador-acumula-50-agentes-asesinados/>
- EL PERIÓDICO-GUATEMALA (31 de diciembre de 2015). “Menos crímenes por arma de fuego, aumentan muertes por arma blanca”. Recuperado de <http://elperiodico.com.gt/2015/12/31/pais/menos-crime-nes-con-arma-de-fuego-aumentan-muertes-por-arma-blanca/>
- ELLISON, Graham y PINO (2012), Nathan. *Globalization, Police Reform and Development*. England: Palgrave MacMillan
- ENCUENTRO ALIANZA PARA LA PROSPERIDAD DEL TRIÁNGULO NORTE (s.f.). “Presidente Hernández participará este lunes en II Cumbre del Plan Alianza para la Prosperidad en Guatemala”. Recuperado de <http://www.encuentroplanalianza.com/nota15.html>
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMERICANA-ESCA* (2011). Sistema de la Integración Centroamericana.
- FARAH, Douglas (2012). “Central America Gangs: changing nature and new partners”. *Journal of International Affairs*, Volume 16, No.1.
- FERNÁNDEZ, Diana (2011). “Un modelo para reducir la delincuencia en Mixco, Guatemala”. Recuperado de <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/publication/2011/04/20110429123912x0.7149121.html#axzz3mMFwKZdA>
- FLACSO-FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (2007). *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
- FLEMES, Daniel y RADSECK, Michael (2009). *Creating Multilevel Security Governance in South America*. German Institute of Global and Area Studies. Working Papers No. 117.

- FLINT, Collin (2006), *Introduction to Geopolitics*. New York. Routledge
- FOGELBACH, Juan (2011). “Gangs, Violence and Victims in El Salvador, Guatemala and Honduras”. San Diego International Law Journal. Volume 12. Number 417.
- FERRAJOLI, Luis (2007). “El Derecho penal del enemigo y la disolución del Derecho Penal”. Revista IUS-Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. No.19.
- FRIEDRIECHS, David (2007). “Transnational Crime and Global Criminology: Definitional, Typological, and contextual condrams”. Social Justice Vol. 34, No. 2
- FRITZ, Jasom (2015). *Rethinking Section 660: Democracy, Police, and U.S Foreign Assitance*. Disponible en <http://warontherocks.com/2015/05/rethinking-section-660-democracy-police-and-u-s-foreign-assistance/>
- FRÜHLING, Hugo (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es su impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.
- GARLAND, David (1999). *Castigo y sociedad moderna, un estudio de teoría social*. México: Siglo XXI.
- GILMAN, Nils, GOLDHAMMER, Jesse, WEBER, Steven (2013). “Deviant Globalization” en Miklaucic, Michael and Brewer, Jacqueline *Convergence, Ilicit Network and National Security in the Age of Globalization*. Washington, D.C. Center for Complex Operations, Institute for National Strategic Studies.
- GIRALDI, Fabrizio. (2013). “Transnational Diffusion: Norms, Ideas and Policies” en Carlnaes, *et. al.* (Editores). *Handbook of International Relations*. Sage Publications.
- GLEBBEEK, Marie-Louise (2001). “Police Reform and the peace process in Guatemala: the Fith Promotion of National Civilian Police”. Bulletin of Latin America Research, Vol.20, No.4 Special Issue: Armed Actors in Latin America in the 1990s.
- GODNICK William, MUGGAH Robert, WASZINK Camila. (2003) *Balas perdidas: el impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica*. Small Arms Survey
- GÓNZALEZ, Guillermo (2013) *Vigilantismo: reflexiones*. Recuperado de <http://cj-worldnews.com/spain/index.php/es/item/2651-vigilantismo-reflexiones>
- GUEVARA, Ernesto (2007). *América Latina el despertar de un continente*. Ocean Sur.

- HÄUBERER, Julia (2011). *Social capital theory, towards a methodological foundation*. VS Resarch: Germany.
- HEAL, Geoffre y KUNREUTHER Howard (2005). *Interdependent Security: a general model*. Disponible en <http://create.usc.edu/assets/pdf/51837.pdf>
- HERNÁNDEZ, Carlos (2013). “Plan Cuadrante Antigua Segura contará con infraestructura tecnológica”. Recuperado de http://www.pnc.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=329:plan-cuadrante-antigua-segura-contar%C3%A1-con-infraestructura-tecnol%C3%B3gica&Itemid=414
- HENDRICKSON, Dylan y KARKOSZKA, Andrzej (2005). “Security sector reform and donor policies” En Schnabel, Albrecht y Ehrhart, Hans. *Security Sector Reform and posconflict peacebuilding*. United Nation University Press.
- HOOGENBOOM, Bob (2010). *The governance of policing and security: ironies, myths, and paradoxes*: London: Palgrave MacMillan.
- HRENCHIR, Tim (2015). *What is Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996?* Recuperado de <http://www.newsmax.com/FastFeatures/illegal-immigrants-immigration-reform/2015/08/12/id/669674/>
- HUNTINGTON, Samuel (1994). *La tercera ola democrática: democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- HUTTON, Lauren (2010). “Following the Yellow Brick Road? Current and Future Challenges for Security Sector Reform in Africa” En Sedara, Mark. *The Future of Security Sector Reform*. Ontario, Canada: Centre for International Governance Innovation.
- ICEFI-INSITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (2015). *Posición ante el Plan de Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano*. Recuperado de <http://icefi.org/wp-content/uploads/2015/03/Posici%C3%B3n-ante-plan-de-Alianza.pdf>
- IMASP-INSTANCIA DE MONITOREO Y APOYO A LA SEGURIDAD PÚBLICA - IMASP (s.f) *Acciones de monitoreo y seguimiento de casos*. Disponible en: <https://imaspguate.wordpress.com/2010/11/25/acciones-de-monitoreo-y-seguimiento-de-casos/>
- INFODEFENSA.COM (21 de octubre de 2013). “Estados Unidos apoyará a Fuerzas de Tarea Centroamericanas para el combate al narcotráfico”. Recuperado de

<http://www.infodefensa.com/latam/2013/10/21/noticia-estados-unidos-apoyara-a-fuerzas-de-tarea-centroamericanas-para-el-combate-al-narcotrafico.html>

INICIATIVA REGIONAL DE SEGURIDAD PARA AMÉRICA CENTRAL -CARSI (s.f.) Recuperado de <http://www.resdal.org/seg-pub/CARSI/CARSI%20Spanish%20Briefing%2004-29-2010.ppt>

INSIGHTCRIME (2015). *Homicidios 2015*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/indepth/homicidios>

INTERPEACE. (2014). *Santa Tecla: un terreno fértil para reducir la violencia*. Guatemala.

JACKSON, Paul (2011), “Security Sector Reform and State Building”. *Thrid World Quarterly*: 32:10.

KALDOR, Mary (2013). “In Defence of New Wars. Stability”: *International Journal of Security and Development*. (2)1, p. Art4.

KEOHANE, Robert (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo, ensayos escogidos*. Borja Arturo (compilador). México: CIDE.

LAMAS, Andre (2013). “Nueva penología, punitive turn y Derecho penal: quo vadimus? Por los caminos de la incertidumbre (pos)moderna”. *Revista para el Analisis de Derecho InDret*. Vol. 2.

LA PRENSA-Honduras (10 de septiembre de 2015). “EUA busca extender la CICIG a Honduras: Otto Pérez”. Recuperado de : <http://www.laprensa.hn/mundo/878470-410/eua-busca-extender-la-cicig-a-honduras-otto-p%C3%A9rez>

LA PRENSA-Nicaragua (3 de mayo de 2013). “Guatemala: Estado de excepción en 4 municipios”. Recuperado en <http://www.laprensa.com.ni/2013/05/03/internacionales/145137-guatemala-estado-de-excepcion-en-4-municipios>

LA PRENSAGRÁFICA- El Salvador (7 de mayo de 2015). “NRC calcula 289, 000 salvadoreños desplazados por violencia”. Disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2015/05/07/nrc-calcula-289000-salvadoreos-desplazados-por-violencia>

----- (1 de junio de 2015). “PNC: 81% de homicidios son por arma de fuego”. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2015/06/01/pnc-81-de-homicidios-son-con-arma-de-fuego>

LEY ANTIMARAS EL SALVADOR.

LEY DE COMPETENCIA PENAL EN PROCESOS DE MAYOR RIESGO, GUATEMALA.

LEY CONSTITUTIVA DEL EJÉRCITO DE GUATEMALA.

LEY DE ORDEN PÚBLICO, GUATEMALA.

LINEAMIENTOS DEL PLAN DE ALIANZA PARA LA PROSPERIDAD DEL TRIÁNGULO NORTE (2014).

Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224313>

LOHMULLER, Michael (2014). “Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos muestra que Centroamérica sigue siendo principal corredor para la cocaína” Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/informe-del-departamento-de-estado-de-estados-unidos-muestra-que-centroamerica-sigue-siendo-el-principal-corredor-de-cocaina> .

-----, (2015). Fuerzas de seguridad de El Salvador responsables del 90% de denuncias de abuso físico: funcionario. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/fuerzas-seguridad-el-salvador-responsables-90-denuncias-abuso>

LÓPEZ, Jaime (10 junio de 2016). “Cabecillas de pandillas en Apopa recibían cheques mensuales de 5 y 10 mil dólares” Recuperado de: <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/cabecillas-pandillas-recibian-cheques-mensuales-mil-dolares-alcaldia-apopa-115490>

LÓPEZ PORTILLO, Ernesto (s.f). “La asistencia internacional multilateral para la reforma policial en México: una alternativa experimental”. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/17.pdf>

LÓPEZ PORTILLO, Ernesto y FRÜHLING, Hugo (editores) (2008). *Responsabilidad policial en democracia, una propuesta para América Latina*. Instituto para la Seguridad y Democracia, AC; Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, México.

MARISCAL, Ángeles (2014). *El "invisible" tráfico de miles de niños migrantes en la frontera sur*. Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/21/el-invisible-trafico-de-miles-de-ninos-migrantes-en-la-frontera-sur>

MARTIN, Richard (1994). “Ethan A. Nadelmman, Cops Across Borders: the internationalization of U.S Criminal Law Enforcement”. *Fordham International Law Journal*, Volume 18, 1:10.

MARTÍNEZ, Ana (2011). “Algo está pasando en Antigua”. Recuperado de <http://www.plazapublica.com.gt/content/algo-esta-pasando-en-antigua>

MARTÍNEZ, Oscar (2015). “Los bichos gobiernan el centro”. *El Faro-El Salvador*. Recuperado de <http://www.especiales.elfaro.net/es/extorsion/investigaciones/16960/Los-bichos-gobiernan-el-Centro.htm>

- MILLER, Linda, MATISON, Kären, HESS Christine. (2011). *Community Policing, Partnerships for Problem Solvings*. New York: Delmar, Engage Learning.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA (2014). *Diplomacia para la seguridad: la estrategia de Colombia en la lucha contra la DOT*.
- MINISTERIO DE GOBERNACIÓN GUATEMALA-MINGOB (8 enero de 2014). Sistema de Información Policial SIPOL. Disponible https://www.youtube.com/watch?v=Tz_jkGYBShU
- MINISTERIO DE GOBERNACIÓN GUATEMALA-MINGOB (2015). *Reforma Policial y la PNC el Sistema Informático DAV*. Recuperado de http://www.pnc.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=3188:reforma-policial-y-la-pnc-el-sistema-inform%C3%A1tico-dav&Itemid=363
- MOHOR, Alejandra (S.F). Trabajar con la policía en el marco de la prevención comunitaria del delito. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Recuperado de http://comunidadyprevencion.org/wp/docs/ambato_presentaciones/alejandra_mohor_policia_comunidad.pdf
- MONTERROSA, Luis (2006). *Pandillas, Juventud y Violencia: una experiencia y sus lecciones a propósito del enfoque de justicia restaurativa*. Prison Fellowship International.
- MORALES, Carlos (2014). *La "ESCA" una respuesta a la seguridad de Centroamérica*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. Recuperado de: http://www.integracionycooperacion.org/wp-content/themes/enfold/documentos/ponencias/carlos_raul_morales_esca.pdf
- MOTA, Mariana, TREBILCOCK, Michael y HARTFORD, Patrick (2012). "Police Reform in Violent Democracies in Latin América". Hauge Journal of Rule of Law. No.4
- NAVARI, Cornelia (2008). "Liberalism" en Williams Paul. Security Studies and Introduction. New York: Routledge.
- NIJ-NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE (2009). *Hot spot policing can reduce crime*. Recuperado de <http://www.nij.gov/topics/law-enforcement/strategies/hot-spot-policing/pages/welcome.aspx>
- , (s.f.). *Hot spots policing: evidence ratings for outcomes*. Recuperado de <https://www.crimesolutions.gov/PracticeDetails.aspx?ID=8>

- NATIONAL POLICE AGENCY JAPAN - NPA (s.f). *Japanese Community Police, and Police Box System*.
Recuperado de: <https://www.npa.go.jp/english/seisaku1/JapaneseCommunityPolice.pdf>
- NYE, Joseph y KEOHANE, Robert (1971). "Transnational Relations and World Politics: An Introduction".
International Organization. Vol.25. No. 3.
- NYE, Joseph (2013). *Understanding global conflict and cooperation: an introduction to theory and history*. Pearson: New Jersey.
- OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (2015). *Violencia física. Homicidios 2015 en El Salvador*. Recuperado de:
http://observatoriodelosderechosdelaninezyadolescencia.org/violenciafisica_hm_stat.php
- OCDE (2007). *The OECD-DAC Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice*.
- OCDE (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*.
- OEA- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (s.f). *Sobre e-gobierno*. Recuperado de:
<http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DptodeModernizaci%C3%B3ndelEstadoyGobernabilidad/PA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>
- ONU (2007). *Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR): Principios de Intervención y Gestión en Operaciones de Mantenimiento de Paz*.
- ORDUÑA, Eva (2015). [Entrevista a Barreno, Silvia] en *El trabajo en pro de la justicia transicional en Guatemala. La visión de los protagonistas*. México: UNAM.
- ORELLANA, Octavio (2010). *Seguridad Pública, profesionalización de los policías*. México. Porrúa.
- OSZLAK, Oscar (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (RED-GELAC), OEA.
- PAOLINE, Eugene (2014). "Police Culture" En *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, editada por Bruinsma, Gerben & Weisburd David. New York: Springer-Verlag.
- PARTIDO PATRIOTA-Plan de Gobierno (2011). Disponible en <https://es.scribd.com/doc/29984647/PP-Plan-de-Gobierno>

PAUSELLI, Gino (2013). "Teorías de las Relaciones Internacionales de la ayuda externa" *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. No. 2.

PERRY, Walter, MCINNI, Brian, CARTER, Price, SMITH, Susan, HOLLYWOOD, John (2013). *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. RAND Corporation.

PETERSON, Marilyn (2005). *Intelligence Led Policing: The New Intelligence Architecture*. Bureau of Justice Assistance

PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (2009-2010)*.

PNUD- GTZ- Berghof Foundation for Peace Support (2007). *Informe de la evaluación conjunta del Programa Nacional Resarcimiento y de los programas de apoyo al PNR de GTZ y PNUD*.

Recuperado de: <http://www.berghof->

[foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/GT_Informe_Final_EC_PNR.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/GT_Informe_Final_EC_PNR.pdf)

POLCÍA NACIONAL COLOMBIA- PNC (2010). *Cooperación Internacional de la Policía Nacional*. Bogotá: PNC.

POLICÍA NACIONAL CIVIL-EL SALVADOR (2013). *Manual de organización Policía Nacional Civil (Propuesta de actualización en proceso de validación)*. Dirección General, Unidad de Planificación Institucional.

----- (2014). "Verifican avances de programa de filosofía de policía comunitaria".

Recuperado de

http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/Verifican%20avances%20de%20programa%20de%20filosof%EDa%20de%20polic%EDa%20comuni#.VgeJ7Xp_Oko

POLÍTICA MUNICIPAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN SANTA TECLA (2011).

PROGRAMA NACIONAL DE RESARCIMIENTO - PNR (s.f). *Libro azul de políticas de resarcimiento*.

Recuperado de: <http://www.pnr.gob.gt/archivos/biblioteca/EL%20LIBRO%20AZUL.pdf>

¿QUÉ ES ILEA? (s.f). Recuperado de

<http://www.los pobresdelatierra.org/sepamosserlibres/academia/queesilea.html>

- RAMÍREZ, Manuel (29 octubre de 2014). PNC recibe equipo tecnológico valorado en más de 200 mil Quetzales. Recuperado de <http://rrppguate.blogspot.mx/2013/10/pnc-recibe-equipo-tecnologico-valorado.html>
- RAMÍREZ, Sigfredo (2013). La utopía de Cayalá. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/La-utopia-de-Cayala>
- RANSLEY, Janet (2014). *Legal frameworks for Third Party Policing*. En *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, editada por Bruinsma, Gerben & Weisburd David. New York: Springer-Verlag.
- RESDAL-RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA (2013). *Índice de seguridad pública, Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá*.
- REISIG, Michael (2010). "Community and Problem Oriented Policing. *Crime and Justice*", Vol. 39. The University of Chicago Press.
- ROBERTSON, Roland (1995). "Glocalization: Time-Sapce and Homogeneity-Heterogeneity". En *Global Modernities*, editores Fatherson, Mike, Lash Scott and Roberstosn Roland. London: Sage Publications.
- ROCHA, Manuel (2012). "La política exterior de la Unión Europea en Asia Central: de la condicionalidad al pragmatismo" en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México: UNAM.
- RODRÍGUEZ, Alejandro y PÉREZ, Gerardo (2004). "Transparentando el Plan Escoba, análisis de la estrategia policial en relación con las pandillas juveniles en Guatemala". *Revista Centroamericana, Justicia Penal y Sociedad*.
- ROLANDO, Byron (2015). *PNC está calada por la criminalidad*. Prensa Libre. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/pnc-esta-calada-por-criminalidad>
- RUÍZ, Juan (2003). *Reinventando la seguridad en Colombia reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía en Colombia*. Center for Hemispheric Defense Studies.
- SÁEZ, Carlos (2009). "Nuevos modelos de Policiamiento: el caso del modelo de gestión operativa en la brigada de robos en Rancagua". *Revista de Estudios Policiales* No. 4. Santiago, Chile.
- SAMPSON, Robert (2008). "Vecindario y comunidad eficacia colectiva y seguridad ciudadana" en Ortiz de Urbina, Iñigo y Ponce, Juli (coordinadores). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y*

urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local y Diputació Barcelona.

SALA NEGRA-EL FARO (s.f.). *Evolución de las pandillas en El Salvador desde 1945.* Recuperado de http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/83661/Evolucin-de-las-pandillas-en-El-Salvador-desde-1945#vars!date=1945-01-01_00:00:00!

SALAZAR, Felipe (2007). “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol de gobierno local” en Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (editoras). *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía.* FLACSO-Chile.

SCHNABEL, Albrecht y EHRHART, Hans (2005). *Security Sector Reform and posconflict peacebuilding.* United Nation University Press.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES MÉXICO- SRE (2012). *Grupo de Amigos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.* Recuperado de <http://sre.gob.mx/direccion-general-de-organismos-y-mecanismos-regionales-americanos?id=1394>

SEDRA, Mark (2010). *The Future of Security Sector Reform.* Ontario, Canada: Centre for International Governance Innovation.

SHEARING, Clifford y WOOD, Jennifer (2007). *Pensar la seguridad.* Barcelona: Gedisa.

SHERMAN, Jake (2010) “The Global War on Terrorism and Its Implications for US Security Sector Reform Support” en Sedra, Mark . *The Future of Security Sector Reform.* Ontario, Canadá: Centre for International Governance Innovation.

SHIFTER, Michael (2012). "Countering Criminal Violence in Central America." In *Council Special Report Number 64.* New York City: Council on Foreign Relation. Center for Preventive Action.

SMITH, Jonathan y GINGER, Charles (2015). "Personal Resilience and Policing" en Wankade, Paresh y Weir David. *Police Services, Leadership and Management Perspectives.* New York: Springer.

SORIANO, Antonio y HÉRNANDEZ, Nancy (2015). “El FMLN se opone a crear una CICIG” en El Salvador. El Mundo-El Salvador. Recuperado de :<http://elmundo.sv/el-fmln-se-opone-a-crear-una-cicig-en-el-salvador/>

SOUSA, William y KELLING, George (2014). "Order Maintenance Policing". En *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, editada por Bruinsma, Gerben & Weisburd David. New York: Springer-Verlag.

STEINSLEGER, José (2011). *USAID: Fachada de la CIA*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2011/11/02/opinion/019a2pol>

STONE, Christopher y WARD, Heather (2000). *Democratic policing: A framework for action. Policing and Society*. Volume 10, Issue 1. Vera Institute of Justice, New York. Recuperado de http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/stone_ward.pdf

SUTCH Peter y ELIAS Juanita (2007). *International Relations the basics*. Routledge, London.

TORRES-RIVAS, Edelberto (2011). *Crimen de Estado: el caso PARLACEN*. Plaza Pública-Guatemala. Recuperado el 1 de agosto de 2015 de <http://www.plazapublica.com.gt/content/crimen-de-estado-el-caso-parlacen>

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA CENTROAMÉRICA.

TUDELA, Patricio (2010). "Cultura Policial y Control Interno". Revista Estudios Policiales No 7. Academia Superior de Estudios Policiales.

TWIGG, John. (Bungue, Diego traductor) (2007). *Características de una comunidad resiliente ante los desastres, Nota Guía*. Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido.

UNDOC (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa*

----- (2010). *The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment*.

----- (2010a). *Cuestiones Intersectoriales, Cooperación Internacional, Manual de instrucción para la evaluación de la justicia penal 4*.

----- (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y El Caribe, una evaluación de las amenazas*.

USAID-INSYDE (2013). *Policia comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México.

- VALENCIA, Roberto (2015). “La tregua redefinió el mapa de asesinatos de El Salvador”. Recuperado de:
<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201503/cronicas/16490/La-Tregua-redefini%C3%B3-el-mapa-de-asesinatos-de-El-Salvador.htm>
- VENTURA, Juan (2014). *Centroamérica. El camino de la droga*. Recuperado de
<http://elordenmundial.com/regiones/latinoamerica/el-camino-de-la-droga/>
- WAKEFIELD, Alison (2003). *Selling Security: the private policing of public space*. New York: Routledge.
- WOLA-Washington Office on Latin America (2014). *Mapeo de las intervenciones de seguridad ciudadana en Centroamérica financiados por la cooperación internacional*.
- (2015). *La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*.
- WISPI-World Internal Security and Police Index (2016). Disponible en <http://wispindex.org/#/>
- WULF, Herbert. (2004). *Security sector reform in developing and transitional countries*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Managment.