

Las instituciones de seguridad en los acuerdos de paz en El Salvador¹

(Recibido: Julio 3 de 2012 Aprobado: Agosto 2 de 2012)

María Eugenia Bonilla Ovallos²

Resumen

Después de décadas de represión de movimientos sociales y de defensa, por parte de las instituciones de seguridad, de los intereses económicos y políticos de la oligarquía salvadoreña, los Acuerdos de Paz de Chapultepec se centraron principalmente en torno a la reestructuración de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el fin de la violencia política ha representado retos inmensos para el país en materia de seguridad ciudadana, los cuales se han convertido en un obstáculo para la consolidación de instituciones de seguridad democráticas, debido a la implementación de políticas de seguridad de mano dura, las cuales le han devuelto las facultades, privilegios y el papel protagónico a dichas instituciones.

Palabras Clave

Instituciones, Seguridad Ciudadana, Democracia, Políticas de Seguridad.

Security Institutions in the Peace Accords in El Salvador

Abstract

Security institutions in El Salvador were reformed in the context of transition to democracy and peaceful conflict resolution. After decades of repression of social movements and advocacy on the part of these institutions in the interests of the salvadoran oligarchy, the peace agreements focused mainly on the restructuring of the National Guard and Armed Forces. However, the post-conflict scenario has shown immense challenges in terms of security, which have become an obstacle to the consolidation of democratic security institutions in the country.

Keywords

Institutions, Citizen Security, Democracy, Security Policies.

1 Proyecto de investigación desarrollado en la Universidad de Salamanca con miras a alcanzar la suficiencia investigadora DEA, dentro del programa de Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos. Este artículo hace parte un gran proyecto de investigación en torno a la consolidación democrática de las Instituciones de Seguridad en El Salvador.

2 Investigadora, Instituto de Estudios Políticos de la UNAB, Doctoranda en Procesos Políticos Contemporáneos del Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Salamanca, España. Economista y Especialista en Administración de Empresas de la Universidad de Santo Tomás, Colombia. mariaeugeniabonilla@unab.edu.co

Introducción

El Salvador es un país azotado por la violencia, no obstante, éste no es un fenómeno exclusivo de los últimos años, durante varias décadas el país ha sido víctima de éste flagelo y pesé a que a través del tiempo, las prácticas, los actores y las políticas implementadas para enfrentarlo han cambiado, la violencia continúa representando uno de los principales desafíos del país.

Entre 1931 y 1979 se establecieron en El Salvador gobiernos militares, que según lo demuestran diversas investigaciones estuvieron siempre al servicio de una minoría de la población, la oligarquía salvadoreña. Las instituciones de seguridad (Fuerza Armada y Guardia Nacional) fueron utilizadas como instrumentos de represión de movimientos sociales que representaban una amenaza para el mantenimiento del *statu quo* y por ende de sus privilegios.

Posteriormente, entre 1980 y 1992, se desató una guerra interna en el país, como resultado del enfrentamiento entre las fuerzas del Estado y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Éste período ha sido para El Salvador uno de los más sangrientos de su historia. En él, según el informe de la Comisión de la Verdad, la represión, la falta de garantías a los Derechos Humanos, la exclusión, el autoritarismo, las masacres, las desapariciones forzadas y las ejecuciones, fueron el común denominador del accionar de las instituciones de seguridad salvadoreñas.

Ante el desbordado poder militar y su fuerte represalia contra la población civil, que fue durante varios años víctima de los crímenes de Estado, no es de extrañar que los Acuerdos de Paz de 1992 promovieran en dos de sus cuatro puntos fundamentales, reformas constitucionales con miras a impulsar la reducción y la reestructuración de las fuerzas en-

cargadas de mantener el orden público y promover garantías al respeto de los derechos humanos. Los otros dos puntos hacían alusión a una reforma política que, entre otras cosas, reconociera a los grupos de izquierda como fuerzas políticas legalmente establecidas e impulsaban algunas reformas en aspectos de carácter socioeconómico. De ésta manera se implementaron medidas para generar la transformación de las fuerzas de seguridad del país, mediante la modificación de sus doctrinas y la eliminación y creación de nuevas instituciones, con el objetivo fundamental de limitar el poder de éstas y garantizar que sus operaciones no estuvieran orientadas a la opresión impune y arbitraria de la sociedad civil.

Sin embargo, el fin de la violencia política no se tradujo en posibilidades reales de convivencia pacífica y seguridad ciudadana para los salvadoreños, debido a la expansión y consolidación de la violencia delincuenciales. El surgimiento del fenómeno de las pandillas sumado a causas estructurales de la violencia salvadoreña, como la pobreza, la desigualdad y los bajos niveles de desarrollo humano impidieron, entre otras cosas, que la sensación de inseguridad disminuyera. Por ello y ante el comportamiento desalentador presentado en los indicadores de seguridad, los gobiernos de Francisco Flores (2003) y de Antonio Saca (2006), aplicaron políticas de seguridad altamente represivas, que devolvieron la potestad a las instituciones de seguridad para operar de forma cuestionada en materia de respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos.

Frente a la situación descrita este trabajo se plantea el objetivo de identificar cuáles fueron las principales reestructuraciones que se hicieron a las instituciones de seguridad en El Salvador, como resultado de los Acuerdos de Paz y las contradicciones que existen en la formulación de las políticas públicas de seguridad frente a las mismas.

El trabajo parte de la hipótesis de que las políticas de seguridad excesivamente represivas y focalizadas, no sólo han sido una estrategia ineficiente en la reducción de los niveles de violencia en El Salvador, sino que además han sido contraproducentes para la legitimidad de las instituciones de seguridad, porque les ha devuelto las garantías jurídicas a éstas para actuar de manera arbitraria frente a los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos; todo lo cual se intentó modificar con los Acuerdos de Paz para dar fin al largo periodo de represión militar.

Para el desarrollo del trabajo se analizarán el Plan Mano Dura de 2003 y el Plan Súper Mano Dura de 2006, con el objetivo de identificar hasta qué punto estas políticas han aumentado el poder y las facultades de las instituciones de seguridad, así como determinar la forma en que éstas han sido permisivas frente a la violación de los derechos humanos.

La realización de este trabajo es pertinente principalmente por la ausencia de estudios sobre el impacto que los planes Mano Dura y Súper Mano Dura han tenido sobre la legitimidad de las instituciones de seguridad de El Salvador. En la medida en que las políticas determinan las directrices del accionar de los miembros de éstas instituciones, juegan un papel fundamental a la hora de estimular la confianza y mejorar la percepción de los ciudadanos, no sólo en términos de los resultados positivos que puedan generar, sino también en la medida en que regulan la forma en que se obtienen dichos resultados.

La estructura del trabajo consta de cuatro partes. En la primera de ellas se resaltaré el abuso del poder militar del que fue víctima El Salvador durante el siglo XX. En la segunda se profundiza en la posterior reestructuración de las instituciones de seguridad como resultado de los Acuerdos de Paz. En la tercera parte se

hará énfasis en la preocupante situación de violencia actual y se analizarán las políticas gubernamentales puestas en marcha para enfrentar dicha problemática. Y finalmente, se realizará un análisis comparativo entre las disposiciones establecidas en los Acuerdos de Paz y en las políticas de seguridad implementadas, con énfasis en lo que concierne a las instituciones de seguridad.

I. Las Instituciones de Seguridad en El Salvador: Del poder a la subordinación

a. Los militares, la oligarquía y los lazos de represión

En El Salvador, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, la concentración de la riqueza y de los factores de producción ha caracterizado la estructura productiva del país. La explicación radica, entre otras cosas, a que catorce familias han controlado la mayor parte de los recursos durante cuatro siglos, lo que les facilitó consolidarse como una poderosa oligarquía en cuyas manos se encontraba el poder económico y político (Casaus y Castillo, 1989, 4). Las alianzas ínter e intra-oligárquicas hicieron posible que esta clase mantuviera la hegemonía del sistema político y económico del país, cuyo resultado fue el establecimiento de un Estado oligárquico, con escasa participación de sectores medios y ausencia de las clases populares (Casaus y Castillo, 1989, 13).

La alta concentración de la tierra y el crecimiento demográfico fueron los detonantes de las fuertes confrontaciones entre la población civil y las fuerzas del Estado desatadas a principios del siglo pasado. A partir de 1920 los trabajadores rurales salvadoreños comenzaron a movilizarse en torno a exigencias que mejorarán sus condiciones de vida, demandas por salarios más altos, una menor jornada de trabajo, una vida más

digna en las fincas y la asignación de tierras, se expandieron por todo el país y lograron incentivar el apoyo en las zonas urbanas, consolidándose a principios de la década de los treinta un movimiento sindical organizado bastante fuerte, que encausaba sus demandas a través de la Federación Regional de Trabajadores (de orientación marxista).

En 1931 fue elegido presidente el ingeniero Arturo Araujo quien favoreció las demandas de las clases populares. No obstante, la fuerte efervescencia social y la posición flexible del entonces presidente, intimidó a la oligarquía salvadoreña que veía amenazados sus intereses y la motivó a propiciar un golpe de Estado en diciembre de 1931 en cabeza del General Maximiliano Hernández Martínez. De esta manera, es con el Ejército con quien la clase dominante se ve presionada a formar gobierno a partir de 1932, debido a la fuerte movilización popular que se produjo en los años precedentes (Casaus y Castillo, 1989, 15).

El golpe de Estado desencadenó en una fuerte represión y persecución al Partido Comunista Salvadoreño (PCS), a quien el presidente Araujo le había otorgado personería jurídica, con el objetivo de debilitarlo frente a la contienda electoral que se llevaría a cabo en enero del próximo año. Sin embargo, el Partido Comunista triunfó en las elecciones legislativas y municipales de 1932. Éste hecho auspició el aumento de la represión contra la población civil y los dirigentes nacionales y municipales del partido, quienes reaccionaron propiciando una insurrección armada popular encabezada por algunos miembros del Comité Central del PC como Farabundo Martí, Alfonso Luna y Mario Zapata. Una vez enterado el ejército de los planes que estaban a punto de consolidarse procedió a detener y posteriormente ejecutar a los mencionados dirigentes. No obstante, la insurrección se produjo pero la desorganización y la falta

de dirección fueron aprovechadas por el ejército para asesinar a más de 30.000 personas entre enero y marzo de 1932 (Casaus y Castillo, 1989, 16).

Uno de los sobrevivientes de la masacre y dirigente del Partido Comunista, Miguel Mármol, describió esta situación con las siguientes palabras, donde deja claro la posición de arbitrariedad por parte del poder militar a la que por años estuvieron expuestos los ciudadanos de El Salvador:

Desde ese año maldito, todos nosotros somos otros hombres y creo que desde entonces El Salvador es otro país (...). Puede que haya cambiado el estilo de los gobernantes, pero el modo de pensar que aún nos gobierna es el de los masacradores de 1932 (Álvarez, López y Morales, 1982, 37).

A partir de aquel momento en la historia de El Salvador se observan claramente dos características. La primera, es la tragedia a la que han estado sometidas las clases populares como consecuencia de los crímenes de Estado, (el 2.5% de la población fue ejecutada por el Ejército en 1932 y las masacres continuaron presentes hasta principios de la década de los noventa). La segunda, es que desde entonces la oligarquía, ante la amenaza que representaba la movilización social para su poder, se vio en la necesidad de gobernar conjuntamente con el ejército con el objetivo de que éste le asegurara el orden y la paz social, a cambio de prebendas económicas. Según el historiador Jorge Arias Gómez, a partir de esa fecha la oligarquía en su conjunto, renunció al juego político para dejarlo a la tiranía militar y permitió que ésta hiciera, en la medida que deseara, sus manejos impositivos y fraudulentos. En pocas palabras, el poder político pasó desde el 2 de Diciembre de 1931, a manos del Ejército (Arias, 1982, 61).

Entre 1931 y 1979 se establecieron en El Salvador sucesivos regímenes militares. Por la vía del golpe de Estado

se impusieron siete gobiernos (1931, 1944, 1948, 1960, 1961, 1972 y 1979), se presentaron dos movimientos populares significativos: la insurrección de 1932 y la huelga general de brazos caídos de 1944. En ochenta años se desarrollaron 5 procesos electorales en los que el común denominador fue el fraude electoral y la manipulación de los resultados.

En 1956 se presentaron a la contienda electoral cuatro candidatos militares entre los que se evidenciaban serias fricciones. Fue elegido, en medio de denuncias por fraude electoral, el Coronel Lemus quien estuvo en el poder hasta 1960, cuando los militares Osoristas dieron un nuevo golpe de Estado con el apoyo de algunos sectores de la población civil y de la izquierda tradicional. Se creó una Junta de Gobierno compuesta por tres militares y tres civiles, que restableció las libertades democráticas, derogó el Estado del sitio, abrió espacio para la presentación de demandas populares y anunció la celebración de elecciones limpias.

Nuevamente la oligarquía vio amenazados sus intereses y con la ayuda de EE UU derrocaron la Junta de Gobierno en 1961, instaurando un directorio cívico militar que fue la base para la creación del Partido de Conciliación Nacional (PCN), que le sirvió a los militares como instrumento político para monopolizar el poder durante los próximos dieciocho años. Este periodo se conoce como "democracia pretoriana" en la medida en que los militares permitieron cierto juego democrático, siempre y cuando ellos poseyeran la hegemonía del poder político (Casaus y Castillo, 1989, 18).

Pese a la represión de la población y el fuerte golpe del que fueron víctimas en 1932, el movimiento de masas salvadoreño se reorganizó nuevamente en 1944 cuando se presentó una nueva insurrección que se consolidó en la huelga general de brazos caídos. A finales de la década de los sesenta comenzó nuevamente a

ver la insurrección como la única forma de acceder al poder. La conformación de la subversión se dio como resultado de que durante la guerra con Honduras en 1969, los sindicatos y el Partido Comunista apoyaron al gobierno, lo que incentivó el distanciamiento de algunos miembros del partido quienes fundaron las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL) en 1970.

La década de los setenta fue fundamental para el auge de los movimientos populares en El Salvador. El partido oficial de los militares atravesaba por un momento de gran desprestigio y la pérdida de apoyo era evidente, por lo que ganar la contienda electoral se convertía en un reto casi inalcanzable, lo cual los obligó nuevamente a utilizar el fraude electoral como única medida para alcanzar el poder. Estos fraudes desencadenaron en continuas e intensas movilizaciones populares en favor de las fuerzas opositoras y en protestas que abogaban por el respeto de los resultados electorales.

Ante la entusiasmo de la población la represión por parte del Ejército aumentó. Prueba de ello fue lo acontecido en el marco de las elecciones de 1977, en las que mediante el fraude electoral se impuso el General Romero, representante de la línea dura del ejército y cuya candidatura había estado impulsada por la oligarquía y los EE UU. La inconformidad de los ciudadanos frente a los resultados desembocó en una masacre realizada por el ejército en contra de los manifestantes que se encontraban en la Plaza de la Libertad exigiendo el cumplimiento de los resultados electorales.

b. Doce años de guerra civil, entre la impunidad y la represión

Posteriormente entre 1980 y 1992 se desató en El Salvador un conflicto armado que dejó como resultado miles de muertos, por el enfrentamiento entre las

Fuerzas del Estado y la fuerza guerrillera del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)³. Según lo señala el informe de la Comisión de la Verdad, quien se encargó de investigar y analizar los graves hechos de violencia ocurridos en el país durante este período, el terror, la desconfianza, las masacres, las desapariciones selectivas e indiscriminadas, las detenciones arbitrarias, los asesinatos de dirigentes políticos y los ataques contra entidades protectoras de Derechos Humanos, se convirtieron en prácticas comunes por parte del Ejército, durante los años en que persistió la guerra civil.

El informe de la Comisión de la Verdad en algunos de sus apartados sostiene que:

A partir de 1980 se suceden varios ataques sin discriminación contra la población civil no combatiente y ejecuciones sumarias colectivas que afectaron particularmente a la población rural. La aparición del terrorismo organizado, a través de los denominados escuadrones de la muerte se convierte en la práctica más aberrante del proceso de violencia incremental. Grupos civiles y militares practicaron asesinatos con total impunidad en forma sistemática, bajo el amparo displicente de las Instituciones del Estado (ONU, 1993, 17).⁴

Una de las acciones de las fuerzas del Estado en contra de la población civil que simboliza el irrespeto por los derechos humanos y es el preludio de la guerra abierta entre el gobierno y las guerrillas es el asesinato, en marzo de 1980, de Monseñor Óscar Romero⁵

mientras oficiaba una misa. Durante su funeral estalló una bomba que desató el pánico entre los asistentes, la respuesta del ejército fue ametrallar indiscriminadamente a cerca de 50.000 personas, como resultado se calcula un saldo de 27 a 40 muertos y más de 200 heridos (ONU, 1993, 19).

Durante el conflicto las operaciones militares contra-insurgentes afectaron significativamente a la población civil no combatiente. La violencia generó el fenómeno del desplazamiento, muchas personas querían dejar el país con el objetivo de no ser víctimas de la confrontación. En marzo de 1981, un grupo de miles de campesinos que intentaban cruzar el río Lempa hacia Honduras, fue atacado por el ejército por aire y tierra, dejaron un saldo de entre 20 y 30 muertos y 189 personas desaparecidas (ONU, 1993, 21)

La población civil de las zonas donde había presencia de insurgencia, era vista por parte del ejército, como objetivos legítimos de ataques. Los bombardeos indiscriminados se propagaron en un esfuerzo por reducir las posibilidades de que los campesinos se vincularan al grupo rebelde. En marzo del 1982, unos 5.000 campesinos al intentar huir de una zona de combate en San Esteban Catarina, fueron perseguidos con fuego de helicópteros y morteros. En agosto del mismo año una campaña de pacificación en San Vicente dejó entre 300 y 400 campesinos muertos (ONU, 1993, 23) como resultado de las operaciones realizadas por el ejército.

Algunas de las acciones violentas cometidos durante este período por las fuerzas de seguridad del Estado, en contra de la población civil y miembros de la oposición y de organismos defensores de derechos humanos, son entre otras, las ejecuciones extrajudiciales

3 A finales de 1980 existían en El Salvador cinco grupos de oposición armada que se unieron y formaron el FMLN, los grupos eran: Fuerzas Populares de Liberación (FPL), Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN), y el Partido Revolucionario de los Trabajadores de Centroamérica (PRTC)

4 Para una descripción exhaustiva sobre los crímenes de Estado consultar el libro De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador.

5 Monseñor Romero había sido un reconocido activista del respeto

a los derechos humanos, crítico incansable de la violencia y de la injusticia, por lo cual era percibido por los militares y civiles de derecha como enemigo.

a los miembros de la Cooperativa San Francisco Guajoyo⁶, el asesinato de los dirigentes del Frente Democrático Revolucionario⁷, el asesinato de los Sacerdotes Jesuitas⁸, la masacre de Junquillo⁹, la masacre del Mozote¹⁰, la masacre de El Calabozo¹¹, la masacre del Río Sumpul¹².

Entre enero de 1980 y julio de 1991 la Comisión de la Verdad registró más de 22.000 hechos graves de violencia ocurridos en El Salvador. Los testimonios señalaron como responsables de estos hechos en un 85% a los agentes del Estado, a los paramilitares aliados de éstos y a los escuadrones de la muerte. Los efectivos de la Fuerza Armada fueron acusados en casi el 60% de las denuncias, los miembros de los cuerpos de seguridad en aproximadamente el 25%, los miembros de escoltas militares y la defensa civil en aproximadamente el 20% y los escuadrones de la muerte en más de 10% de los casos. Las denuncias registradas, responsabilizaron aproxima-

damente en el 5% de los casos al FMLN (ONU, 1993, 45).

Los escuadrones de la muerte¹³ constituyeron una red organizada paramilitar que se creó a finales de la década de los 50 para sembrar el temor en la población civil y mantener el *statu quo*, mediante el asesinato de cualquier ciudadano que se opusiera al régimen, oprimían de esta manera el surgimiento de movimientos sociales.

La presencia de estos grupos brutalmente represivos (los cuerpos de las víctimas solían ser encontrado con significativas señales de tortura) fue negada sistemáticamente por autoridades nacionales, dado que sus acciones no eran el producto de bandas de extremistas sin relación con el Estado sino, el resultado de un accionar cuidadosamente planeado. Su carácter clandestino y paramilitar, desdibujaba los claros lazos que unían a los escuadrones con las fuerzas estatales, diseñados para operar como actores no estatales, se constituían como auxiliares de las Fuerzas Armadas (Molinari, 2009, 97).

Las descripciones atroces sobre las violaciones cometidas por parte del ejército evidencian en todos los casos la complicidad del gobierno, al no investigar dichos sucesos y al hacer caso omiso a las denuncias presentadas por la población, las organizaciones defensoras de derechos humanos y los miembros de la oposición. En el transcurso de estos años se denunciaron las masacres, pero las autoridades salvadoreñas negaron que estas acciones pudieran clasificarse así. No se inició ninguna investigación judicial, ni se dio a conocer ninguna indagación por parte del gobierno sobre el accionar de las Fuerzas Armadas (Comisión de la Verdad, 1993, 136). La explicación de la impunidad latente en El Salvador radica precisamente en el hecho de que fueron algunos funcionarios del Estado quienes,

6 En Mayo de 1980 militantes de los cuerpos de seguridad llegaron a la sede de la cooperativa y asesinaron a doce miembros de la misma.

7 En noviembre de 1980 fueron secuestrados, torturados y luego ejecutados 6 dirigentes políticos y sindicales del FDR representantes de un importante sector de la sociedad salvadoreña.

8 En noviembre de 1989 fueron asesinados en la UCA seis sacerdotes jesuitas, una cocinera y su hija de dieciséis años.

9 En marzo de 1981 tropas del Ejército llegaron a El Junquillo y permanecieron allí durante 12 días. Antes de abandonar el lugar atacaron a la población civil en donde sólo había mujeres, niños de corta edad y ancianos. Mataron a todos los habitantes, violaron a las mujeres y quemaron las casas, los ranchos y los granjeros (Comisión de la Verdad, 1993, pág. 84)

10 En diciembre de 1981 el caserío El Mozote fue tomado por unidades del Batallón y al día siguiente todos los habitantes del lugar fueron asesinados por grupos, primero los hombres, después las mujeres y finalmente los niños. El número de víctimas sobrepasa los doscientos (Comisión de la Verdad, 1993, pág. 132). Posteriormente los miembros del Batallón se desplazaron a los caseríos aledaños en donde continuaron masacrando a la población. Más de quinientas víctimas perecieron en El Mozote y los caseríos aledaños (Comisión de la Verdad, 1993, pág. 133).

11 En agosto de 1982 efectivos del Batallón de Infantería de Reacción Inmediata dieron muerte a más de doscientas personas, hombres, mujeres y niños que tenían en su poder (Comisión de la Verdad, 1993, pág. 150).

12 En mayo de 1980 los militares dieron muerte a cerca de trecientas personas no combatientes que intentaban cruzar el río, después de que los violentos operativos en zonas aledañas al caserío Las Aradas, habían atrincherado a la población civil en este lugar situado en las riberas del río. Al ser atacados con artillería y fuego de helicópteros intentaron salvarse cruzando el Sumpul.

13 Para una mayor profundización sobre el tema consultar Molinari, 2009.

a través de los años, orientaron dichas operaciones con el objetivo de defender los intereses de la elite política del país, utilizada la represión como instrumento de control de la sociedad civil.

En el afán represivo el estado salvadoreño se confabuló con grupos armados al margen de la ley. Los paramilitares y los escuadrones de la muerte surgieron como resultado de los estrechos lazos existentes entre los terratenientes y las fuerzas de inteligencia y seguridad del país. Estos grupos en defensa de los intereses de sectores hegemónicos reprimieron a las ligas campesinas y cometieron crímenes contra la población civil, que no fueron condenados por el Estado, al contrario, miembros de la Fuerza Armada, participaron, promovieron y toleraron la actuación de estos grupos, según lo indica el informe.

Como se ha demostrado hasta el momento, una de las características históricas de El Salvador es que los ciudadanos que reconocían y criticaban la debilidad del Estado y abogaban por cambios sustanciales, que permitieran el establecimiento del Estado de Derecho y el respeto de la democracia eran vistos como enemigos y corrían el riesgo de ser eliminados. Hombres, mujeres, niños y ancianos fueron atacados por las fuerzas del Estado encargadas de mantener el orden, aún sin estar alzados en armas. Mantener una situación de este tipo implicó el sometimiento de la población a una tradición de impunidad frente a los abusos cometidos por las instituciones de seguridad del país, quienes durante décadas se encontraron al servicio de la defensa de los intereses de la oligarquía salvadoreña y por lo tanto de sus propios intereses, en la medida en que ambos cogobernaron el país a través de los años.

Los hechos hasta el momento descritos no pretenden desconocer la responsabilidad de otros sectores de la población, ni pretenden dar a entender que la

violencia en El Salvador es consecuencia exclusiva del accionar de determinadas instituciones gubernamentales, por el contrario, de lo que se trata, para efectos de alcanzar los objetivos de este trabajo, es simplemente mostrar cómo a través de la historia, el servicio y el accionar de las instituciones de seguridad estuvieron orientadas no a la defensa de la democracia, ni del mantenimiento y respeto de los principios del Estado de Derecho, sino en defensa de intereses particulares. Mostrar cómo la elite política y económica del país utilizó estas instituciones para subordinar y reprimir a la población civil. Señalar cómo durante décadas, la sociedad fue víctima de acciones violentas promovidas por las Fuerzas Armadas y cómo éstas se cometieron con total impunidad.

A través de los años el estamento militar terminó por dominar completamente las autoridades civiles. Ninguna de las tres ramas del poder público fue capaz de controlar el desbordante dominio militar en la sociedad (Comisión de la Verdad, 1993, 212). La intimidación por parte de este poder lesionó el sistema judicial y la democracia, promovió la corrupción, afectó significativamente la imagen de las instituciones estatales y se desbordó en la medida en que las alianzas oportunistas entre líderes políticos y miembros del estamento militar, debilitó el control civil sobre las fuerzas militares, policiales y de seguridad.

Por ésta razón no es de extrañar que la legitimidad de las instituciones de seguridad salvadoreñas fuera altamente cuestionada y que precisamente una guerrilla marxista, en medio de un contexto socioeconómico adverso, tuviera como objetivo fundamental negociar con el gobierno reformas estructurales que limitaran el poder y controlaran el accionar violento de éstas, antes que propiciar transformaciones estructurales de fondo en materia económica y social.

II. El proceso de paz y la reestructuración de las instituciones de seguridad

Tras doce años de guerra civil y varios intentos fallidos de negociación¹⁴ entre el gobierno salvadoreño y las fuerzas insurgentes, el 15 de enero de 1992 el gobierno de Alfredo Cristiani del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) firmaron en Chapultepec, México, los Acuerdos de Paz que representaron la culminación de una de las guerras civiles más intensas de la historia contemporánea de América Latina y que tenía como propósito fundamental impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña.

Los acercamientos iniciados en 1989 dejaron como resultado la firma de varios acuerdos a lo largo del proceso. En julio de 1990, se firmó el Acuerdo de San José en el que se estableció el respeto a los derechos humanos y se comenzó a discutir sobre aspectos socioeconómicos, tales como el re-ordenamiento de tierras. Posteriormente en abril de 1991 se firmó el Acuerdo de Ciudad de México, en el que se concretó el tema de la tenencia de tierras y se comenzaron a contemplar reformas constitucionales en materia de orden judicial, policial, militar y electoral. Después de esta reunión las negociaciones parecían estériles en la medida en que las comisiones negociadoras no lograban conciliar sobre las exigencias que el FMLN hacía respecto a las Fuerzas Armadas (disminución de armamento, de número de efectivos y de inversión en el sector, entre otros) ni sobre la seguridad en la reinserción de los guerrilleros a la vida civil, por lo cual los agentes internacionales se vieron en

la necesidad de intervenir y ofrecer garantías de observación y seguimiento al cumplimiento de lo planteado en dichos acuerdos. Finalmente, se firmó el acta de Nueva York en septiembre de 1991, donde ambas partes reconocieron el alcance de los diálogos de paz y en enero de 1992 firmaron el documento definitivo, tras tres años de negociación.

El documento final de los Acuerdos de Paz cuenta con nueve capítulos que versan en torno a cinco temas fundamentales, la reestructuración de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Justicia y de defensa de los Derechos Humanos y de Sistema Electoral, la creación de la Policía Nacional Civil y la adopción de medidas económicas y sociales. Para efectos del objetivo de éste trabajo nos centraremos en lo que respecta a las instituciones de seguridad (Fuerza Armada y Policía Nacional Civil) y en lo establecido en materia de defensa y protección de los derechos humanos.

En lo concerniente a los cambios que se impulsaron en las Fuerzas Armadas y que se sintetizan en el Cuadro 1, se destaca la nueva doctrina de la institución, que hace hincapié en la vocación de servicio y la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, promocionando el respeto por los derechos humanos, los principios democráticos y el orden constitucional, y resaltando la necesidad de establecer relaciones armónicas con la sociedad civil. Así mismo, se modificaron los criterios de formación de personal de las Fuerzas Armada con el objetivo de incentivar una mayor profesionalización y despolarización política e ideológica, mediante la participación de civiles en el cuerpo administrativo y de docentes de la Academia Militar. Se estipuló además que el ministerio de defensa debía estar en cabeza de un civil.

También se promovió la reducción de unidades especiales y batallones que habían sido creados como consecuencia

¹⁴ Los acercamientos se concretaron con varias reuniones realizadas en 1984, 1986 y 1987 que no desembocaron en conciliaciones ni en el cese al fuego.

del conflicto armado, lo cual conllevaría a la reestructuración de los organismos que conformaban las Fuerzas Armadas. La reducción de personal se llevaría a cabo teniendo en cuenta, entre otros criterios, las indicaciones de la comisión *ad hoc*, encargada de llevar a cabo el proceso de depuración al interior de la institución. Con el objetivo de evitar la impunidad se dio vía libre a la conformación de la Comisión de la Verdad quien se encargaría de investigar las violaciones de Derechos Humanos realizadas por los distintos actores del conflicto, con el fin de iniciar procesos de judicialización en su contra.

Otros acuerdos promovidos fueron la eliminación de ciertos organismos como el Departamento Nacional de Inteligencia, la Policía de Hacienda, la Guardia Nacional y la Defensa Civil. Se anunció la creación de la Policía Nacional Civil y del Organismo Nacional de Inteligencia. También se crearon organismos de vigilancia y control como el Tribunal de Honor de la Fuerza Armada, la Inspectoría General y se dio potestad a la Asamblea Legislativa para supervisar dicha institución. Así mismo se declaró la independencia de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional Civil, señalando que éstas estarían adscritas a distintos ministerios, así como también se diferenciaron sus misiones. La primera, institución se encargaría de la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio y la segunda velaría por la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad del país.

Las reformas impulsadas permiten observar el deseo de reducir el tamaño de las Fuerzas Armadas y de limitar y controlar el poder y el accionar de las mismas. El nuevo orden doctrinario estaba orientado intrínsecamente a favorecer la legitimidad de la institución, en la medida en que la nueva filosofía se estableció como un blindaje para los ciudadanos, frente a los abusos de poder, la coerción, la represión y la injusticia que, durante años, estuvo

presente en algunas de las acciones de las Fuerzas Armadas. La promoción de relaciones respetuosas, basadas en el reconocimiento del ciudadano como portador de derechos, podría a mediano y largo plazo, mejorar la percepción de la sociedad civil frente a una institución de seguridad que se perfilaba como garante del orden constitucional democrático.

En lo que respecta a la Policía Nacional Civil y que a manera de síntesis se presenta en el Cuadro 2, se observa la forma en que los Acuerdos de Paz promovieron la creación de una institución de seguridad encargada de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, combatir el delito, mantener la paz, el orden y la seguridad, basándose en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos. Además de las especificaciones que se hicieron sobre la estructura organizativa de la nueva institución, en este apartado del Acuerdo se resalta la necesidad de que los miembros de la Policía Nacional Civil actúen bajo estricto respeto de la dignidad humana, la imposibilidad de que sus acciones promuevan o toleren la tortura como mecanismo de presión y la obligación de éstos de rehusarse y denunciar procedimientos u órdenes de superiores que estén en contra vía con los principios doctrinarios de la institución y, por ende, de la Constitución salvadoreña, así como su compromiso de señalar y combatir la corrupción.

De igual forma, se establecieron límites y controles para la utilización de medios violentos en la resolución de conflictos y se condenó el uso de la fuerza en las manifestaciones sociales, a menos que fuera estrictamente necesario y cuando se hubiera descartado la posibilidad de mantener el orden mediante otros mecanismos pacíficos de intervención.

En cuanto a los miembros de la nueva institución se hace hincapié en que estos deberían cumplir con un perfil determina-

do, incluido un nivel educativo básico. En lo posible se incorporaría personal que no hubiese hecho parte del conflicto armado, con el objetivo de dar prioridad a la vinculación de civiles. No obstante, se señaló una salvedad con el objetivo de evitar la discriminación y la estigmatización de los miembros de la antigua Guardia Nacional y de los ex militantes del FMLN, en la medida en que se abrió la posibilidad que algunos de ellos hicieran parte de la Policía Nacional Civil, siempre y cuando cumplieran con el perfil y con los requisitos de acceso establecidos. En el caso de los ex guerrilleros, era indispensable que estos pasaran por la Academia Nacional de Seguridad Pública, y para los ex policías se señaló la necesidad de que la evaluación de su conducta fuera positiva.

En este apartado de los Acuerdos también se ratificó la delimitación de los objetivos y la dependencia ministerial de la Policía Nacional Civil y de las Fuerzas Armadas. Así mismo, se señaló que el proceso de conformación de la nueva institución contaría, como en todos los puntos cruciales del proceso de paz, con la vigilancia y la cooperación internacional. Para este caso específico se señaló el apoyo de la ONU y de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz¹⁵ (CONPAZ) que estaría encargada de ejercer como mecanismo de control y participación de la sociedad civil en cada uno de los puntos acordados, además establecer los criterios y procedimientos de admisión a las instituciones de seguridad y establecer el régimen transitorio.

Al igual que en el caso de las Fuerzas Armadas la creación de la Policía Nacional Civil apuntaba hacia dos objetivos concretos y permitía intrínsecamente vislumbrar

un tercero. Uno, era la consolidación de una institución de seguridad encargada de la prevención del delito en los distintos ámbitos de la sociedad y de garantizar el orden y la paz, mediante el respeto irrestricto de los principios democráticos definidos constitucionalmente. Dos, la limitación y el control de las facultades de esta institución, con el fin de propiciar una relación armoniosa con la población civil, basada en el respeto de la dignidad humana y la abstención en la utilización de métodos violentos que atentarán contra la integridad y los derechos humanos de los ciudadanos salvadoreños, a través de la subordinación de esta institución al control civil y constitucional. Y tres, una relación como la descrita anteriormente, respetuosa en sus formas y efectiva en sus resultados debería, a mediano y largo plazo, incentivar el respeto y la confianza de la sociedad en la Policía Nacional Civil, lo cual podría traducirse en mayores niveles de legitimidad institucional.

Los Acuerdos también contemplaron la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y posteriormente la Asamblea Legislativa aprobó la ley que regula el funcionamiento y los objetivos de ésta nueva institución que se establece como garante del respeto de los derechos humanos, principalmente de aquellas personas que legal o ilegalmente se encuentran privadas de la libertad. Así mismo, su objetivo es velar por la protección, promoción, educación y vigencia de este tipo de derechos.

Dentro de las atribuciones del Procurador se encuentra investigar todos los casos que se presenten sobre violaciones de los derechos humanos, asistir a las víctimas, promover recursos judiciales y administrativos para la promoción de los derechos humanos, emitir opiniones frente a proyectos de ley que afecten el ejercicio de los mismos, presentar informes con observaciones, recomendaciones y/o promoción de reformas orientadas a mejorar la situación de estos.

¹⁵ Esta comisión que estaría integrada por dos miembros del gobierno (uno de ellos representante de las Fuerzas Armadas), dos miembros del FMLN, un miembro por cada partido con representación en la Asamblea Legislativa, debería ser consultada antes de tomar una decisión definitiva relacionada con cualquiera de los puntos del Acuerdo. Tendría presupuesto propio y acceso directo a los más altos cargos de ambas partes implicadas en la negociación.

Tabla 1 Estructuración de las Fuerzas Armadas

Doctrina	<p>Defensa de la soberanía del Estado y de integridad del territorio</p> <p>Estricto respeto a la Constitución y a los principios democráticos</p> <p>Obediencia, profesionalismo</p> <p>Respeto a la dignidad de la persona humana</p> <p>Respeto y defensa del pueblo salvadoreño</p> <p>Institución ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social</p> <p>Respeto al orden político establecido democráticamente</p> <p>Armonía con la sociedad civil</p> <p>El mantenimiento de la paz y la tranquilidad esta fuera de su misión ordinaria</p>
Sistema Educativo	<p>La formación de profesionales pondrá énfasis en los principios doctrinarios</p> <p>Además de formación técnica se incentivarán estudios de orden científico y humanístico</p> <p>Se estimulará el acceso a carreras universitarias y cursos de postgrado</p> <p>El Consejo Académico estará conformado por civiles y militares paritariamente</p> <p>Los civiles serán designados con base en criterios de pluralismo político</p> <p>En el cuerpo docente no puede haber predominio de una tendencia política</p> <p>El director de la Escuela Militar será designado por el Presidente de la República</p>
Depuración	<p>Se evaluarán a todos los miembros por una comisión ad hoc</p>
Reducción	<p>La organización estará compuesta sólo por unidades apropiadas para cumplir las tareas correspondientes a su misión</p> <p>Reducción de unidades que fueron creadas como consecuencia del conflicto</p> <p>Reducción de personal en las distintas categorías, armas y servicios o especialidades</p> <p>El material y equipo se adaptaran a la nueva organización</p> <p>Instalaciones: Reconversión, devolución o supresión de instalaciones que dejen de ser usadas por la Fuerza Armada</p> <p>Las estructuras Administrativas y de Servicios se adaptarán a la nueva realidad de paz, doctrina y misión constitucional</p> <p>Gasto militar</p>
Superación de la impunidad	<p>Se dejará en manos de la Comisión de la Verdad los señalamientos de violación de Derechos Humanos</p>
Cuerpos de Seguridad Pública	<p>El resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad urbana y rural estará a cargo de la Policía Nacional Civil</p> <p>La Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y quedarán adscritas a Ministerios diferentes</p> <p>Se creará la Policía Nacional Civil</p> <p>La Guardia Nacional y la Policía de Hacienda serán suprimidas y sus efectivos serán incorporados al Ejército</p>
Servicios de inteligencia	<p>Se suprimirá la Dirección Nacional de Inteligencia</p> <p>Se creará el Organismo de Inteligencia del Estado, subordinado al poder civil</p> <p>Se ofrecerán opciones de trabajo e indemnizaciones al personal de la DNI que no quede incorporado al nuevo organismo</p> <p>La incorporación de personal de la DNI al OIE se dará previa evaluación rigurosa de antecedentes, capacidades y aptitudes</p> <p>La evaluación la realizará el director del OIE, con apoyo de la asesoría internacional y la verificación de la ONU</p>

Batallones de infantería de reacción inmediata	Disolución de estos batallones. Reubicación o baja del personal actualmente adscrito a los mismos
Subordinación al poder civil	El ministerio de defensa podrá estar a cargo de civiles
Entidades paramilitares	Todos estos grupos deben ser proscritos dentro del Estado de Derecho La Defensa Civil será disuelta El régimen de reservas sustituirá al régimen de Servicio Territorial Ley de control y seguimiento de las personas que presten servicios de seguridad privada Las empresas de seguridad estarán bajo la supervisión de la Policía Nacional Civil Se controlará el armamento del personal de las empresas de seguridad
Suspensión del reclutamiento forzoso	Quedará suspendida toda forma de reclutamiento forzoso Los principios del servicio militar serán la universalidad, obligatoriedad, equidad e indiscriminación en su cumplimiento
Medidas preventivas y de promoción	Supervisión de la Fuerza Armada por parte de la Asamblea Legislativa Funcionamiento de la Inspectoría General de la Fuerza Armada, el inspector será un miembro de las Fuerza Armada Creación del Tribunal de Honor de la Fuerza Armada, encargado de juzgar los hechos Reforma a la ley que sanciona el enriquecimiento ilícito, incluyendo a los comandantes de las unidades militares superiores Cancelación de permisos a particulares para el porte de armas de uso privado de las Fuerzas Armadas Difusión de la nueva doctrina para conocimiento de la sociedad Adecuación de la legislación sobre Fuerza Armada a la Reforma Constitucional aprobada en 1991
Reubicación y baja	Se re ubicará a los integrantes de las unidades sujetas a supresión o disolución Se indemnizará a todos los efectivos dados de baja con una cantidad equivalente a un año del salario que le correspondía Se promoverán proyectos para facilitar la incorporación de éstos a la vida civil

Fuente: El Autor

Un tema principal de la ley es el señalamiento que hace sobre la necesidad que tiene la Procuraduría de vigilar la situación de las personas que son ahora judicializadas o que ya han sido sentenciadas, con el objetivo de garantizar que sean sujetas al debido proceso. Para lograr este objetivo la Procuraduría deberá ser notificada de todos los arrestos que se hagan y podrá hacer inspecciones cada vez que lo estime necesario, incluso sin previo aviso.

No corresponde a este trabajo hacer un análisis sobre el contenido de los Acuerdos de Paz ni de las leyes que se

promulgaron para desarrollar cada uno de los puntos acordados por las partes negociadoras, tampoco es fin de éste establecer si los mismos fueron apropiados y/o suficientes para enfrentar los flagelos que habían atormentado durante décadas a la sociedad salvadoreña. Por el contrario, la periodización histórica que se ha hecho hasta el momento ha tenido como objetivo demostrar tres cosas. Primero, que durante décadas el país estuvo dominado por la oligarquía salvadoreña, la cual utilizó las instituciones de seguridad del país para mantenerse en el poder, hasta

que se vio obligada a cogobernar con los militares, cuando las movilizaciones sociales se hicieron más intensas. Segundo, las acciones de las instituciones de seguridad lesionaron los derechos civiles, democráticos y humanos de la sociedad, en la medida en que ésta fue víctima de la represión y de los crímenes de Estado realizados por ellas. Y tercero, ante el poder desbordado que protestaban dichas instituciones y la completa impunidad bajo la que operaban, el proceso de paz de 1992 implicó la reestructuración de sus doctrinas y sus organismos, con el fin de limitar, controlar y subordinar su poder a los principios democráticos para, de esta manera, blindar a la sociedad civil frente a los abusos y atropellos cometidos por la Fuerza Armada y la Guardia Nacional.

Las reestructuraciones puestas en marcha como consecuencia del proceso de paz apuntaban a la necesidad de ponerle fin al imperio de la opresión y del poder desmedido de las instituciones de seguridad salvadoreñas, que auspiciadas y encubiertas por el Estado se encontraban deslegitimadas frente a una sociedad que no reconocía en ellas un mecanismo de defensa y protección, afable, justo y eficiente, sino que por el contrario había representado una fuente de actos violentamente represivos. Lo anterior quedó plasmado en el discurso promulgado el día de la firma de los Acuerdos de Chapultepec por el comandante Schafik Jorge Hándal del FMLN cuando dijo que *"lo principal de éste logro es el fin de la hegemonía militar sobre la nación civil, el fin de la larguísima época durante la cual fueron ahogados los ideales liberales de los Próceres de nuestra Independencia, en beneficio de una minoría opulenta, apoyada en la fuerza, que llegó a volverse insensible al clamor del pueblo laborioso y pobre"* (ONU, 1993, 49).

No podemos obviar que el repaso histórico que hemos hecho implica la

estigmatización lógica de la sociedad frente a las instituciones de seguridad y que, por lo tanto, pese a las reformas constitucionales y los avances normativos impulsados en este ámbito con los Acuerdos de Paz, la confianza y el respeto de los ciudadanos frente a las mismas, estará condicionado tanto por la efectividad, medida en términos de resultados y procedimientos, como por el apoyo legislativo e institucional que se desarrolle con miras a la consolidación de este objetivo.

III. El período de postconflicto y las políticas públicas de seguridad

Como se ha señalado los salvadoreños después de los Acuerdos de Paz, no han logrado la tan anhelada convivencia segura y pacífica. Si bien, la violencia política dejó de preocupar a ciudadanos y dirigentes, el afianzamiento de la violencia de tipo delincuencia se convirtió en el principal obstáculo para alcanzar ese objetivo. La violencia actual se ha caracterizado, entre otras cosas, por la expansión y consolidación del fenómeno de las pandillas.

Las pandillas¹⁶ son agrupaciones numerosas, estructuradas y violentas, conformadas principalmente por jóvenes que viven en condiciones desfavorables de desarrollo social, y han sido señaladas por el gobierno y por los medios de comunicación como las responsables de la alarmante situación de inseguridad del país. No obstante, como lo señalan diversas investigaciones no existen datos que permitan corroborar esta afirmación

¹⁶ En la actualidad, la Mara Salvatrucha y la pandilla del Barrio 18 constituyen las dos agrupaciones pandilleras más representativas en la región del Triángulo de Centroamérica. Ambas pandillas surgen a inicios de los noventa, influenciadas por el retorno de pandilleros centroamericanos de los Ángeles, California, quienes impulsieron paulatinamente las identidades pandilleras norteamericanas a las pandillas locales (Cruz, 2005). Tanto la Mara Salvatrucha como el Barrio 18 son en la práctica las dos pandillas hegemónicas que han sobrevivido y coexistido en el tiempo, aún y cuando surgieron con posterioridad a muchas de las pandillas domésticas que ya existían en estos países desde finales de los 80.

Tabla 2 Estructuración de la Policía Nacional Civil

Creación	<p>Será un nuevo cuerpo, con nueva organización, cuadros, mecanismos de formación adiestramiento y doctrina</p> <p>Será el único cuerpo policial armado</p> <p>Su misión será proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública.</p> <p>La supervisión y cooperación internacional estarán presentes en el proceso de transición</p>										
Doctrina	<p>Basada en los principios democráticos y el respeto de los Derechos Humanos</p> <p>Servicio ajeno a consideraciones políticas, ideológicas, sociales</p> <p>Subordinación a las autoridades constitucionales</p> <p>Respeto y protección de la dignidad humana</p> <p>No podrá cometer, instigar o tolerar ningún acto de tortura, penas crueles e inhumanas</p> <p>Podrán usar su fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario</p> <p>La orden de un superior ni el estado de guerra, puede justificar la violación de los principios doctrinarios</p> <p>Asegurar la salud y la asistencia médica de quienes estén bajo su custodia</p> <p>No cometer ni tolerar actos corruptos</p> <p>Cualquier miembro que conozca violaciones a las normas, deberá informar a superiores o a organismos de control correctivo</p>										
	<p>En el cumplimiento de sus funciones utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos. Sólo se utilizará la fuerza y las armas como última instancia de acción</p> <p>Proteger el derecho de reunión y manifestación. En caso de tener que reprimirlas utilizarán los métodos menos peligrosos y sólo la fuerza y las armas en caso de reuniones violentas en las cuales se hayan descartado las otras maneras pacífica de intervención</p>										
Estructura funcional y territorial	<table border="0"> <tr> <td data-bbox="326 885 521 1058">Marco jurídico general</td> <td data-bbox="529 885 1352 1058"> <p>Estará bajo la dirección de autoridades civiles</p> <p>El Director General será designado por el presidente y podrá ser destituido por la Asamblea por causas graves de violación de los derechos humanos</p> <p>Los mandos de la PNC serán civiles</p> <p>Estará adscrita al Ministerio de Interior y Seguridad Pública</p> <p>Su administración será centralizada y sus operaciones descentralizadas</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="326 1069 521 1181">Órganos dependientes del Director General</td> <td data-bbox="529 1069 1352 1181"> <p>La Inspectoría General encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos</p> <p>Servicios de asesoría legal</p> <p>Servicios de asesoría internacional</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="326 1191 521 1518">La Subdirección General Operativa</td> <td data-bbox="529 1191 1352 1518"> <p>Divisiones</p> <p>División de seguridad pública</p> <p>División de investigación criminal (bajo la dirección del Fiscal General)</p> <p>División de fronteras (migración)</p> <p>División de Finanzas bajo dirección de Ministerio de Hacienda.</p> <p>Departamentos: Impuestos y Aduanas</p> <p>División de armas y explosivos (fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y portación de este tipo de artículos)</p> <p>División de protección de personalidades (custodia de personas, edificios y sedes),</p> <p>División de medio ambiente (adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería)</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="326 1528 521 1651">Distribución territorial</td> <td data-bbox="529 1528 1352 1651"> <p>Se creará una delegación de policía por departamento y una metropolitana para San Salvador. Tendrá autoridad sobre todas las unidades del departamento</p> <p>Se crearán subdelegaciones para puntos urbanos y puestos de policía en las zonas rurales</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="326 1661 521 1862">La subdirección General de la Gestión</td> <td data-bbox="529 1661 1352 1862"> <p>El fin es ejecutar y coordinar las actividades administrativas y de apoyo logístico de la Policía</p> <p>División de infraestructuras</p> <p>División de informática</p> <p>División de Administración</p> <p>División de Logística</p> <p>División de Planificación y Presupuesto</p> </td> </tr> </table>	Marco jurídico general	<p>Estará bajo la dirección de autoridades civiles</p> <p>El Director General será designado por el presidente y podrá ser destituido por la Asamblea por causas graves de violación de los derechos humanos</p> <p>Los mandos de la PNC serán civiles</p> <p>Estará adscrita al Ministerio de Interior y Seguridad Pública</p> <p>Su administración será centralizada y sus operaciones descentralizadas</p>	Órganos dependientes del Director General	<p>La Inspectoría General encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos</p> <p>Servicios de asesoría legal</p> <p>Servicios de asesoría internacional</p>	La Subdirección General Operativa	<p>Divisiones</p> <p>División de seguridad pública</p> <p>División de investigación criminal (bajo la dirección del Fiscal General)</p> <p>División de fronteras (migración)</p> <p>División de Finanzas bajo dirección de Ministerio de Hacienda.</p> <p>Departamentos: Impuestos y Aduanas</p> <p>División de armas y explosivos (fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y portación de este tipo de artículos)</p> <p>División de protección de personalidades (custodia de personas, edificios y sedes),</p> <p>División de medio ambiente (adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería)</p>	Distribución territorial	<p>Se creará una delegación de policía por departamento y una metropolitana para San Salvador. Tendrá autoridad sobre todas las unidades del departamento</p> <p>Se crearán subdelegaciones para puntos urbanos y puestos de policía en las zonas rurales</p>	La subdirección General de la Gestión	<p>El fin es ejecutar y coordinar las actividades administrativas y de apoyo logístico de la Policía</p> <p>División de infraestructuras</p> <p>División de informática</p> <p>División de Administración</p> <p>División de Logística</p> <p>División de Planificación y Presupuesto</p>
Marco jurídico general	<p>Estará bajo la dirección de autoridades civiles</p> <p>El Director General será designado por el presidente y podrá ser destituido por la Asamblea por causas graves de violación de los derechos humanos</p> <p>Los mandos de la PNC serán civiles</p> <p>Estará adscrita al Ministerio de Interior y Seguridad Pública</p> <p>Su administración será centralizada y sus operaciones descentralizadas</p>										
Órganos dependientes del Director General	<p>La Inspectoría General encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos</p> <p>Servicios de asesoría legal</p> <p>Servicios de asesoría internacional</p>										
La Subdirección General Operativa	<p>Divisiones</p> <p>División de seguridad pública</p> <p>División de investigación criminal (bajo la dirección del Fiscal General)</p> <p>División de fronteras (migración)</p> <p>División de Finanzas bajo dirección de Ministerio de Hacienda.</p> <p>Departamentos: Impuestos y Aduanas</p> <p>División de armas y explosivos (fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y portación de este tipo de artículos)</p> <p>División de protección de personalidades (custodia de personas, edificios y sedes),</p> <p>División de medio ambiente (adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería)</p>										
Distribución territorial	<p>Se creará una delegación de policía por departamento y una metropolitana para San Salvador. Tendrá autoridad sobre todas las unidades del departamento</p> <p>Se crearán subdelegaciones para puntos urbanos y puestos de policía en las zonas rurales</p>										
La subdirección General de la Gestión	<p>El fin es ejecutar y coordinar las actividades administrativas y de apoyo logístico de la Policía</p> <p>División de infraestructuras</p> <p>División de informática</p> <p>División de Administración</p> <p>División de Logística</p> <p>División de Planificación y Presupuesto</p>										

Personal de la PNC	Perfil	Vocación de servicio a la comunidad, relaciones humanas, madurez emocional, condiciones físicas adecuadas Apto para cumplir las normas de la institución El ingreso a la PNC y a la ANSP se dará previa verificación del perfil
	Educación	Básico Los agentes deben tener aprobado el noveno grado de educación Los sargentos deben tener el diploma de bachiller
		Ejecutivo Tres años de estudio universitarios o equivalente
		Superior Licenciatura universitaria o su equivalente
Requisitos ingreso a la Academia	Ser salvadoreño, mayor de edad, apto físicamente, no tener antecedentes penales y aprobar la prueba de ingreso	
Régimen General	Los miembros de la PNC serán profesionales de carrera y agentes de autoridad obligados a prestar servicio en cualquier parte del territorio Usarán uniforme y portarán armas de fuego. No estarán sometidos a ningún régimen de acuartelamiento Respetarán la Constitución y la ley La ley definirá un régimen especial sobre los derechos laborales de los miembros de la PNC Tendrán estabilidad en el empleo, sólo podrán ser removido por causas legales	
Academia Nacional de Seguridad Pública	No estará adscrita a ningún Ministerio, el director será designado por el Presidente El Consejo Académico estará conformado por estacados civiles y el sistema de admisión será determinado por éste La admisión estará sujeta a pruebas de ingresos La selección del personal académico se hará bajo criterios de excelencia. En las áreas donde no hay suficiente personal docente en el país se contará con el apoyo de expertos internacionales Se vinculará personal que no haya tenido participación directa en el conflicto armado Los ex miembros de la PN se podrán incorporar si cumplen con los nuevos requisitos y la evaluación de su conducta es positiva Los ex miembros del FMLN deberán cumplir con los requisitos y además ingresar a la Academia Nacional de Seguridad Pública Se dará consideración al reclutamiento de mujeres El proceso estará supervisado por el Copas, la ONUSAL y la ONU	

Fuente: El Autor.

(Baby, Compagnon, González, 2009, Aguilar, 2004, 2006, 2008, FESPAD, 2004, 2006, Aguilera, 2006). Determinar si las maras o pandillas en Centroamérica son los actores ilegales que tienen la principal contribución a la violencia y criminalidad en la región, no es una tarea fácil aún y cuando el discurso oficial y los medios de comunicación lo aseguran con extrema simplicidad (Aguilar y Carranza, 2008, 3).

El gobierno y los medios de comunicación al señalar a las pandillas como principales responsables de los niveles de inseguridad y al proyectarlas como una significativa amenaza para la sociedad y para la estabilidad del sistema, las convirtieron en tema prioritario de las campañas políticas y, por ende, de la agenda nacional de seguridad pública. En el año 2001,

según datos del Instituto Universitario de Opinión Pública, el 75% de los salvadoreños había sido víctima de la intimidación de un pandillero, hecho que favoreció y estimuló la presión de la sociedad civil para hacer del tema de la lucha contra las pandillas prioridad nacional, e incitó al gobierno a tomar medidas drásticas para enfrentar el problema.

a. Plan Mano Dura

Como resultado del discurso imperante en materia de seguridad el entonces presidente Francisco Flores del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) implementó en 2003, una política anti maras basada en la represión y la contención. Las líneas de acción enmarcadas en el Plan Mano Dura dieron lugar a la expedición de la Ley Antimaras,

que fue aprobada por el parlamento bajo la justificación de proteger y defender a los ciudadanos de bien, entró en vigencia en octubre del mismo año. No obstante, y debido a la gran polémica que generó la aplicación de ésta Ley (diversos institucionales nacional e internacional solicitaron declararla inexecutable), en abril de 2004, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional.

La Ley Antimaras fue la respuesta del Estado a la violencia juvenil y al fenómeno de las pandillas y determinó la dura acción de la fuerza pública encaminada a la represión de éste segmento de la población. El objetivo de la misma, como versa en el artículo primero, era establecer un régimen especial y temporal para el combate legal de las agrupaciones conocidas como maras o pandillas (Ley Antimaras, 2003, 1). Desde un principio, ésta Ley se percibió como una estrategia para combatir de manera directa la pertenencia a estos grupos y no como una estrategia integral para enfrentar el conjunto de acciones delictivas que acechaban a la población, por lo cual, una política de éste tipo es suficiente para enfrentar un problema multicausal como la violencia.

Ésta Ley poseía serios vicios de inconstitucionalidad y por ende su implementación conllevó a la sucesiva vulneración de los derechos fundamentales de ciudadanos con rasgos específicos, que dentro del imaginario social atentaban contra el orden público, dado que establecía que se podían identificar a los miembros de las pandillas mediante la observación de todas o algunas de las siguientes características: “se reúnan habitualmente, señalen segmentos de territorio como propios, tengan señas o símbolos como medios de identificación y/o se marquen el cuerpo con cicatrices o tatuajes” (Ley Antimaras, 2003, 1). Lo anterior permitió acusar de pandillero peligroso a cualquier persona que cumpliera con determinado

perfil, incluso en ausencia de un delito, simplemente por razones subjetivas de los agentes encargados de mantener el orden y acoger los mandatos de la Ley, es decir, de funcionarios de la Policía Nacional Civil y miembros del Ejército que estaban encargados de la ejecución del Plan.

Mediante la definición que la Ley dio de una mara o pandilla se encontraban elementos tipificados que sugerían la admisión del criterio de castigo por imagen (Gómez, 2010, 30), como se refleja en el artículo 18 de la misma en el que se afirma que “los que por medio de señas o tatuajes se identifiquen con maras o pandillas o grupos delincuenciales serán sancionados con sesenta días de multa” (Ley Antimaras, 2003, 6). Estas disposiciones estaban en contradicción con el artículo 98 de la Constitución salvadoreña en el cual prevalece el derecho a la libertad (Constitución Política de El Salvador, 1983, p. 24), afectándose también, con la aplicación de la misma, los derechos a la intimidad personal, a la propia imagen y a la presunción de inocencia, entre otros.

Al señalar a las maras como agrupaciones cuya finalidad está relacionada con la obstrucción del orden público, se partió del hecho de penalizar simplemente la pertenencia a una agrupación, lo que no se relaciona con actividades antijurídicas penalmente tipificadas o determinadas, violándose de esta manera el principio de lesividad, al penalizar conductas que no dañan o ponen en peligro bienes jurídicos fundamentales o instrumentales (FESPAD, 2004, 2).

Otra disposición que permitió la violación de derechos constitucionales, fue el trato desigual que la Ley Antimaras estableció para un ciudadano que cometiera determinado delito con repercusiones penales, en caso de ser o no pandillero, lo cual implicó una clara distinción e inequidad procesal para individuos que presuntamente hicieran parte de una

pandilla, pues estableció un régimen especial para juzgar sus acciones, por medio de un proceso diferenciado al de otro ciudadano común por la misma falta (Gómez, 2010, 31). Dicha distinción se tradujo en la violación del derecho de igualdad establecido en el artículo 111 de la Carta Magna, que manifiesta que “todas las personas son iguales ante la ley” (Constitución Política del Salvador, 1983, 26). El principio de igualdad, prohíbe considerar como válidos los actos de discriminación entre los destinatarios de los preceptos penales por razón de raza, sexo y otras condiciones de status (FESPAD, 2004, 1).

Un tema que generó gran polémica fue la disposición que la Ley estableció para el trato de menores de edad, los cuales deben contar con todas las garantías y la protección del Estado y no deben ser puestos en situación alguna que pueda vulnerar su condición de infantes (Gómez, 2010, 38). La Ley Antimaras dio potestad a la Fiscalía General de la República para declarar a un menor, entre los doce y los dieciocho años, como adulto habilitado, con lo cual, si éste cometiera alguno de los delitos contemplados en la Ley se le aplicaría la legislación pertinente (Ley Antimaras, 2003, 2).

En caso de la declaración de discernimiento de adulto, la Ley estipuló que los menores debían ser detenidos y enviados a prisión y compartir celdas con adultos responsables de graves delitos, es decir, con criminales judicializados. El mismo Estado, que se rige por el principio de protección a la vida y la garantía de un estándar mínimo de derechos, puso en riesgo la seguridad de los niños al permitir su trato como adultos (Gómez, 2010, 38), lo cual es contrario a lo estipulado en la Constitución Política de El Salvador, que dispone un régimen especial para tratar a los menores que infringen las normas, en virtud de la posición de inmadurez y vulnerabilidad en la que se encuentran.

De igual forma estas disposiciones atentaron contra lo establecido en los Acuerdos Internacionales del país, específicamente en lo que respecta a los tratados que pertenecen al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y de la convención de los Derechos del niño.

En cuanto a lo que respecta a las Instituciones de Seguridad la Ley Antimaras le dio poder significativo a la Fuerza Pública en los tribunales, al facultar a los Agentes de Autoridad de la Policía Nacional Civil para ser titulares en la acusación ante el Juez competente, lo que pudo conllevar a que la investigación y el proceso de judicialización no se ajustara al derecho, en virtud del escaso conocimiento que este ente acusador posee sobre la materia. Así mismo, se contempló el apoyo de miembros del ejército a las labores de la Policía Nacional Civil, para la efectiva ejecución de las políticas de seguridad.

Esta Ley al tener tantos vicios de inconstitucionalidad y marcar las directrices del accionar de las Instituciones de Seguridad, facultó a sus miembros de las mismas para emprender acciones, que como hemos señalado, vulneraban los derechos fundamentales de ciertos ciudadanos, además de promover conductas nocivas para la sociedad, como la estigmatización, la exclusión social, la marginalidad y la discriminación, todo lo cual afectaba la consolidación de un Estado democrático de Derecho. Por ello, la Corte Suprema de Justicia, cuando declaró la Ley Antimaras inexecutable, incitó al presidente Francisco Flores a pedir disculpas públicas por promover una ley claramente contraria a la Constitución (Martínez, 2004, 2).

A su vez, la Corte advirtió la imposibilidad de que en el país se volviera a emitir una nueva ley enfocada a la lucha contra los pandilleros. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo, quedan sin legitimidad para emitir una nueva ley temporal o perma-

nente, que de forma explícita o implícita tenga el mismo o similar objetivo que el declarado en el Art. 1 de la Ley Antimaras (Martínez, 2004, 2). En pocas palabras, el máximo tribunal constitucional señaló contundentemente que para cumplir y respetar la Constitución, no podía emitirse una ley especial para perseguir, combatir, enjuiciar o procesar a miembros de pandillas. Sin embargo, un día antes del pronunciamiento de la Corte, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales, la cual tenía como fin remplazar la Ley Antimaras cuyo carácter era temporal.

El Presidente Flores advirtió que los jueces encargados de su aplicación debían cumplir su labor, dado que el argumento de inconstitucionalidad declarado por la Corte, había sido superado con las modificaciones que se realizaron en las disposiciones de la nueva Ley. Sin embargo, ésta dista mucho de ser distinta a la anterior, debido a que también está dirigida a los actos delictivos realizados por un grupo especial de la población, las pandillas, que contraría el pronunciamiento de la Corte. Si bien la Ley no conserva el nombre de su antecesora, su espíritu y sus principales contenidos perviven en ella, tratándose en realidad de una nueva Ley Antimaras (Salazar, 2004, 7).

En general, la nueva Ley se estableció como un régimen especial para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos conocidos como Maras o Pandillas que presenta, al igual que la anterior, una definición tipificada de lo que son éstas y es aplicable a todas las personas mayores de doce años, se contempla nuevamente la figura de habilitación de edad y penaliza el simple hecho de pertenecer a estos grupos. Con respecto a esto último señala que la persona que pertenezca a una Mara o Pandilla será sancionada con prisión de tres a seis años. La pena se agravará hasta

la mitad del máximo señalado cuando se trate de un jefe de la agrupación (Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales, 2004, 2). En cuanto a la penalización señala nueve delitos, catorce menos de los que regulaba la anterior Ley, para los cuales establece sanciones más altas.

Más que novedades la nueva Ley eliminó ciertos elementos de la anterior. Una de las disposiciones que desapareció y que constituía una seria contradicción con la Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño, fue la que indicaba que los menores de doce años que fueran sorprendidos en la comisión de alguno de los hechos punibles descritos en la Ley o en el Código Penal, que pertenecieran a las Maras o Pandillas y que después de ser evaluados por el Juez de Menores respectivo, se concluyera que estaban en capacidad de discernir la ilicitud de su conducta, se les aplicaría el proceso descrito en la Ley Antimaras para los menores de edad (Ley Antimaras, 2003, 2).

Diversas instituciones se pronunciaron en contra de la nueva Ley, entre ellas representantes de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, quienes solicitaron a la Asamblea Legislativa la derogatoria de la misma, por considerar que mantenía los mismos vacíos de inconstitucionalidad que la anterior, debido a que las disposiciones principales de la Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales eran iguales en su contenido y similares en su redacción, en relación a disposiciones de la Ley Antimaras que ya habían sido declarada inconstitucional (FESPAD, 2004, 12). No obstante, y pese a las consecuencias políticas y sociales de las dos Leyes Antimaras y la sentencia emitida por la Corte Suprema que señalaba la imposibilidad de crear normas de este tipo, desde el 2003 El Salvador entró en la dinámica de la aplicación de políticas

represivas y focalizadas, que encontraron continuidad en el gobierno posterior.

b. Plan Súper Mano Dura

El 6 de marzo del 2004 el presidente Elías Antonio Saca enunció su promesa electoral de hacer de El Salvador el país más seguro de Latinoamérica. En su Plan de Gobierno "País Seguro" reconoció que el concepto de seguridad no sólo se refiere a la necesidad de mantener el orden público y la tranquilidad ciudadana (donde la esfera policial es fundamental), sino que está relacionado con una visión más integral del desarrollo humano, en la cual la participación ciudadana es clave para la prevención, el combate y la represión de la delincuencia. Sin embargo, la política de seguridad continuó caracterizándose principalmente por un fuerte despliegue policial en contra del crimen organizado y el aumento de las sanciones a los delitos cometidos por dichas agrupaciones.

Con miras a disminuir así los niveles de inseguridad del país, el Plan del nuevo gobierno señaló la necesidad de continuar concentrándose en la lucha contra las pandillas, definiéndolas como organizaciones ilícitas. A diferencia de la política implementada por el gobierno antecesor, y dadas las presiones de organismos defensores de derechos humanos y la polémica social y legislativa que generó la implementación de estrategias represivas, el Presidente Saca contempló el desarrollo paralelo de programas de apoyo para la rehabilitación y la reincorporación de pandilleros a la sociedad.

Dentro de los planes de acción en materia de seguridad figuraban, entre otras cosas, el fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de sus programas de prevención y vigilancia, especialmente en zonas bajo la influencia de maras, la promoción de una cultura de denuncia basada en estímulos y protección de testigos, la implementación del Plan Súper Mano Dura, la realización

de modificaciones a la legislación para agilizar los procesos judiciales, el establecimiento de programas de formación laboral, reinserción y rehabilitación de menores, el fortalecimiento de los programas de atención de reclusos en los centros penales y el combate de la narcoactividad y el lavado de dinero.

En lo que respecta a las instituciones de seguridad se contempló el incremento del número de efectivos de la Policía Nacional Civil y la dotación de equipos para la investigación y el combate de la delincuencia. También se enfatizó en la rigurosidad de los programas de selección y formación de agentes de seguridad pública, así como el endurecimiento de las sanciones por conductas ilícitas que estos pudiesen cometer en el ejercicio de sus funciones, con el objetivo de aumentar las garantías al respeto de los Derechos Humanos por parte de las instituciones de seguridad.

El Plan Súper Mano Dura, iniciado en agosto del 2004, se presentó como una estrategia para combatir la delincuencia y desarticular las pandillas con el apoyo de catorce mil efectivos policíacos y militares (FEDSAD, 2006, 7). El Ministerio de Gobierno, encargado de la aplicación del mismo declaró, que el combate frontal del crimen organizado se llevaría a cabo por medio del refuerzo de los Grupos de Tarea Conjunta (GTC), en los que miembros de la PNC y la Fuerza Armada realizarían patrullajes preventivos (Hernández, 2004, 2).

El Plan además de aumentar las sanciones impuestas a determinados delitos, mediante modificaciones al Código Penal, abogó por la participación ciudadana, la disuasión de los jóvenes a incorporarse en las pandillas y la persecución de cabecillas y miembros de agrupaciones ilícitas, mediante la realización permanente de redadas y patrullajes, así como la lucha frontal contra su principal fuente de financiamiento, el narcotráfico. El combate de la narcoactividad fue tema crucial

dentro de éste Plan debido a que según las autoridades salvadoreñas, las maras manejaban el 80% de los negocios de narcotráfico del país (Hernández, 2004, 1).

Las reformas legislativas impulsadas dentro del marco del Plan Súper Mano Dura, fueron el resultado de las mesas de concertación del Foro Nacional Anti-pandillas, en el que diversos sectores de la sociedad, convocados por el Ministerio de Gobierno, discutieron sobre esta problemática. No obstante, además de la polémica legislativa que generaron las reformas, es importante señalar la ausencia de representantes directos de pandilleros o ex pandilleros en las jornadas de concertación, lo cual implica un fuerte sesgo en la elaboración democrática de la reforma. De esta manera jueces, fiscales, policías y representantes de organismos públicos y privados, propusieron cambios a la legislación penal y juvenil para definir los delitos que sancionarían a las maras, acordando llamarlas agrupaciones ilícitas, además de establecer la pena de cárcel de seis a nueve años para los líderes de ellas (FESPAD, 2006, 2).

Un mes después de la implementación del Plan Súper Mano Dura en su apartado represivo (la persecución de pandilleros), el gobierno reveló su componente humano a través del Plan Mano Amiga, que enmarcaba las líneas de acción para prevenir, rehabilitar e insertar socialmente a los miembros de las pandillas que estuvieran dispuestos a dejar la agrupación y a no cometer actos violentos. También se anunció, como parte de éste componente, el programa Mano Extendida, el cual contemplaba la creación de internados para tratar problemas de drogadicción y alcoholismo, la generación de empleo mediante la incorporación de pandilleros a actividades laborales que requerían baja cualificación, la eliminación de tatuajes y la apertura de Granjas para tratar a pandilleros y a jóvenes en riesgo.

Dado el discurso internacional de lucha contra el terrorismo, la Asamblea Legislativa de El Salvador, considerando que el país se encontraba bajo la amenaza del terrorismo, aprobó en el 2006 la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, basándose en las resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, en las cuales

“se establece como principios fundamentales para los Estados mantener la paz y la seguridad internacional, así como tomar las medidas eficaces para prevenir, combatir y erradicar amenazas contra la paz, considerando entre las más graves el terrorismo y todas sus manifestaciones, incluyendo su financiamiento” (Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, 2006, 1).

La Ley define como organizaciones terroristas a las agrupaciones provistas de cierta estructura con vínculos estables o permanentes, jerarquía, disciplina y medios idóneos que a través de actos violentos o inhumanos pretenden infundir terror, inseguridad o alarma entre la población (Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, 2006, 2). Si bien, hasta el momento las pandillas o maras no han sido denominadas terroristas, tanto el gobierno salvadoreño como el estadounidense, han intentado a través de varios pronunciamientos vincularlas con ciertos grupos terroristas¹⁷. No obstante, y pese a la imposibilidad de probar dichos nexos, la definición que en la Ley se da de una organización terrorista encaja perfectamente con lo que el gobierno y los medios de comunicación han señalado sobre lo que son las pandillas, más aún, cuando, como veremos más adelante, la estructura de éstas se ha robustecido significativamente durante los últimos años.

¹⁷ En marzo de 2005 el Subsecretario de Seguridad Nacional para Inmigración y Aduanas, Michael García dio declaraciones sobre posibles nexos entre las pandillas centroamericanas y la red terrorista de Al Qaeda, a través de tal argumento se justificó un fuerte golpe a la Mara Salvatrucha.

Así mismo, la Ley establece condenas más altas para veinticuatro delitos, varios de los cuales son realizados por miembros de las pandillas, como el secuestro, la extorsión y el homicidio. Sin embargo, no debemos olvidar que no existe certeza sobre el hecho de que las maras sean las responsables de un alto porcentaje de los delitos cometidos en el país, y que la gran estigmatización que se ha generado durante los últimos años, sumado a la elaboración de leyes de esta naturaleza, contribuye a criminalizar aún más a este segmento de la población, sobre todo si se tiene en cuenta que la Ley fue justificada por el gobierno bajo la afirmación de que

“las acciones delictivas de las Maras o Pandillas habían aumentado y trascendido del ámbito nacional, constituyéndose en organizaciones criminales que además de cometer asesinatos individuales y colectivos, se dedican a la extorsión y realización de actos de carácter terrorista, vinculados a la delincuencia transnacional, involucrándose en el tráfico de armas y drogas, la trata de personas y lavado de dinero (FESPAD, 2006, 4).

En cuanto a las disposiciones penales y procesales especiales contempladas en la Ley Especial Contra Actos Terroristas, se especifica la facultad de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada para interceptar cualquier tipo de medio de transporte aéreo, naval o terrestre, cuando exista sospecha de que tales medios han sido utilizados para la realización de delitos establecidos en ella (Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, 2006, 12). Lo anterior ratifica la ampliación y el fortalecimiento de la potestad de las instituciones de seguridad.

Con esta Ley en particular se evidencia la intención del gobierno de continuar con una línea de acción cada vez más fuerte y represiva, que garantiza al máximo la aplicación irrestricta de las disposiciones

jurídicas establecidas en el marco del Plan Súper Mano Dura. Ante la polémica legislativa y social generada con la aprobación y posterior implementación de este tipo de leyes, algunos jueces se declararon imposibilitados éticamente para aplicar lo estipulado en ellas, argumentando que se encontraban en contradicción con la Constitución salvadoreña. El gobierno con el fin de contrarrestar las consecuencias de dichas determinaciones y evitar que se presentaran situaciones similares con respecto a la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, modificó en el 2006 la Ley de Procedimientos Constitucionales, para que los jueces que se rehusaran a aplicarlas tuvieran la necesidad de contar con la anuencia de la Corte Suprema de Justicia para hacerlo.

La aplicación del Plan Súper Mano Dura conllevó, como veremos posteriormente, a la captura masiva de miembros de las pandillas, lo que planteó un debate en torno a la necesidad de crear mecanismos especiales que fueran mucho más efectivos en el procesamiento de los capturados. De esta manera, a finales del 2006, se creó la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, que buscaba regular la competencia de los tribunales especializados y el procedimiento para el juzgamiento de tales hechos, mediante el establecimiento jueces y tribunales que atendieran con exclusividad este tipo de delitos (Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, 2007, 1).

De acuerdo a la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja se definió el crimen organizado como aquella forma de delincuencia caracterizada por provenir de un grupo estructurado, constante en el tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer delitos de realización compleja, entendiéndose por éstos, el homicidio simple y agravado, el secuestro y la extorsión, cuando son cometidos

por dos o más personas, cuando la acción recae sobre dos o más víctimas, o cuando su perpetración provoca alarma o conmoción social (Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, 2007, 1).

En lo que respecta a las instituciones de seguridad esta Ley establece la facultad que tienen los miembros de la Policía para utilizar, en el ejercicio de sus funciones, medios científicos y tecnológicos para documentar sus actuaciones, recolectar evidencias o pruebas. Dicha información será valorada como elemento probatorio, mediante las reglas de la sana crítica. El acta y el informe policial serán incorporados mediante lectura en la Vista Pública (Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, 2007, 3).

Como hemos visto hasta el momento el Plan Super Mano Dura se centró principalmente en la represión y persecución de las pandillas, basándose en la reforma y el endurecimiento de las sanciones contenidas en el Código Penal y el Código Procesal Penal, en la ampliación y el fortalecimiento de las facultades y presupuesto de las instituciones de seguridad encargadas de ejecutarlo y en el establecimiento de procedimientos especializados, lo cual implica la continuidad en el énfasis en la represión policial.

Las políticas de seguridad implementadas en El Salvador dentro del marco del Plan Mano Dura y Súper Mano Dura, establecieron las directrices para que las instituciones de seguridad, en este caso la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada, actuaran conforme a los objetivos que éstas esbozaban, lo cual implicó la reiterada violación de los derechos humanos y los derechos fundamentales de un grupo específico de la población, no sólo por la forma de operar y ejecutar los mandatos que estaban dispuestos en ellas, sino también porque su contenido y los resultados que la aplicación de éstas generaron, han

estado constantemente en el ojo del huracán por vicios de inconstitucionalidad.

Es vital que el contenido de las políticas de seguridad de un país democrático estén diseñadas para mejorar la efectividad operacional de sus instituciones de seguridad, estrictamente bajo el amparo de procedimientos basado en el respeto de los derechos humanos y del orden constitucional, con el objetivo de promover la legitimidad y, por consiguiente, la consolidación de las instituciones democráticas.

IV. Conclusiones

El Salvador es un país cuya historia está plagada de episodios dramáticos de violencia. Una mirada al pasado permite identificar a las instituciones de seguridad como instrumentos claves de la oligarquía para mantener el *statu quo*, a través un accionar altamente represivo sobre sectores específicos de la población.

La persecución de movimientos sociales que se desarrolló bajo escenarios autoritarios, las condiciones socioeconómicas desfavorables y las luchas revolucionarias presentes en el contexto internacional, fueron algunos de los factores que estimularon el surgimiento de grupos guerrilleros, que fueron actores claves en la guerra civil del país, lo cual implicó altos costos sociales, culturales y económicos para los salvadoreños.

Durante el conflicto armado que se desarrolló entre 1980 y 1992, el accionar de las instituciones de seguridad salvadoreñas se basó en la represión, la violación de los Derechos Humanos, la exclusión, el autoritarismo, las masacres, las desapariciones forzosas y la confabulación con grupos paramilitares (escuadrones de la muerte), razones por las cuales, este período se caracterizó principalmente por la proliferación de crímenes de Estado.

El desbordado poder que poseían las institucionales de seguridad y la represión

lia permanente que ejercían en contra de la población civil, en el ejercicio de sus funciones al servicio de los intereses de la clase dirigente, implicó que la solución negociada del conflicto armado se centrara principalmente en la promoción de reformas constitucionales que buscaban impulsar reestructuraciones al interior de las fuerzas de seguridad, para promover garantías al respeto de los derechos humanos y del orden constitucional, mediante la subordinación de éstas al servicio y al control civil.

El fin del conflicto armado no se tradujo en posibilidades reales de convivencia pacífica y seguridad ciudadana para los salvadoreños, debido a la expansión y consolidación de la violencia social. Este fenómeno que se caracteriza por la confluencia de múltiples causas y que está compuesto por diversas categorías, se ha recrudecido durante los últimos años principalmente por el aumento de la violencia de tipo delincencial.

El cubrimiento de los medios comunicación con respecto al tema de la violencia, se centró en la divulgación de los actos delictivos cometidos por miembros de las pandillas, lo que generó en el imaginario social la idea de que estos grupos eran los principales responsables del incremento de la violencia delincencial. Lo anterior, sumado a un discurso político favorable a esta afirmación, favoreció y estimuló el apoyo de la ciudadanía en la implementación de políticas focalizadas en la represión y persecución de las pandillas, con el objetivo de mejorar los niveles de seguridad del país.

Las políticas de seguridad implementadas en El Salvador (Plan Mano Dura y Súper Mano Dura) han estado, en algunas de sus disposiciones, en contradicción con las reestructuraciones impulsadas en los Acuerdos de Paz de Chapultepec, debido a que les ha dado a las instituciones de seguridad (Fuerza Armada y Policía Nacional Civil), garantías jurídicas para actuar de

manera arbitraria frente a los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos.

Las reestructuraciones impulsadas dentro del marco del proceso de paz apuntaban a la necesidad de ponerle fin al imperio de la opresión y del poder desmedido de las instituciones de seguridad salvadoreñas, que auspiciadas y encubiertas por el Estado se encontraban deslegitimadas frente a una sociedad que no reconocía en ellas un mecanismo de defensa y protección, afable, justo y eficiente sino que, por el contrario, representaban una fuente de actos violentamente represivos. Sin embargo, la implementación de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, ha establecido directrices contraproducentes para la obtención de dicho objetivo, debido a que en la ejecución de los planes la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada han incurrido constantemente en violaciones a los derechos humanos.

No se pretende con esto dar a entender que la imposibilidad de que las instituciones de seguridad se establezcan como garantes de los derechos humanos y del orden constitucional, es responsabilidad exclusiva de las políticas de seguridad, dado que existen otras variables que pueden estar obstruir la obtención del objetivo, como lo son, entre otras cosas, los retos internos de las propias instituciones en términos de profesionalización y organización, así como el cumplimiento o no de las medidas establecidas para promover las reestructuraciones señaladas en los Acuerdos de Paz y la forma en que éstas se llevaron a cabo.

Si bien es sumamente importante complementar esta investigación con el análisis de otras variables que puedan afectar la problemática de consolidación democrática de las instituciones de seguridad, este trabajo hace énfasis en la influencias que tienen las políticas de seguridad sobre el accionar de las fuerzas encargadas de mantener el orden, en la

medida en que estas son las que finalmente señalan las directrices, al establecer así los ordenamientos de su accionar. De allí las importancias de que el contenido de las políticas de seguridad de un país democrático estén diseñadas para mejorar la efectividad operacional de sus instituciones de seguridad, estrictamente bajo el amparo de procedimientos basados en el respeto de los derechos humanos y del orden constitucional, con el objetivo de promover la legitimidad y, por consiguiente, la consolidación de éstas instituciones democráticas.

Sin embargo, el retorno a prácticas represivas determinadas por las políticas de seguridad implementadas en El Salvador, no sólo desconoce el alto costo social en el que incurrió el país para lograr las reestructuraciones contempladas en los Acuerdos de Paz, con el fin de favorecer la consolidación de instituciones democráticas, ni simplemente victimiza a la sociedad civil, sino que además convierte en víctimas a las propias instituciones, al incitarlas a operar, en el ejercicio de sus funciones, en contra del orden constitucional, mediante la implementación de acciones que finalmente son señaladas, cuestionadas y juzgadas por la sociedad civil en términos de legitimidad.

Referencias

- Acuerdos de paz de Chapultepec. Consultado en <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/index.html>, Mayo de 2010.
- Aguilar, J. (2006) *Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana de El Salvador, San Salvador.
- Aguilar J, (2004) *El Manodurismo y las "políticas" de seguridad*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana de El Salvador, San Salvador.
- Aguilar V, Carranza, M. (2008). *Las Maras y Pandillas como actores ilegales de la región*, Estado de la Región, Universidad Centroamericana de El Salvador, San Salvador.
- Aguilera, G. (2006). *Enfrentar la violencia con "mano dura": políticas de contención en Centroamérica*, Alianza Internacional para la Paz. Interpeace.
- Álvarez, A, López V, Morales, J. (1982). *El Salvador: la larga marcha del pueblo (1932-1982)*, Madrid.
- Amaya, E. (2007). *Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos*. Revista Latinoamericana de Ciudadana. FLACSO, Quito, septiembre.
- Amaya, E. (2010). *¿Cuántos presos faltan para decir que esto es insostenible?* Contrapunto, San Salvador, El Salvador, febrero.
- Baby, S, Compagnon. O, González, E (2009), *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX, Europa del sur y América Latina*, Madrid.
- Boyce, J. (1997). *Ajuste hacia la paz. La política económica y la reconstrucción de postguerra en El Salvador*. México,
- Carcach, C, (2008) *El Salvador: Mapa de la violencia y su referencia histórica*. Centro de monitoreo y evaluación de la violencia desde la perspectiva ciudadana, San Salvador.
- Casaus, M.; Castillo, R. (1989). *El Salvador, 1978-1987. Balance de una década*. Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), Madrid.
- COMISIÓN DE LA VERDAD DE LA ONU, *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. San Salvador, 1993.
- Cruz, J, González L, Romano, L (1998). y SISTI, Elvio. *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. Instituto Universitario de Opinión Pública. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador,
- Cruz, J., Carranza, M, *Pandillas. (2005). y políticas públicas: el caso de El Salvador*, en Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas. Guatemala, Magnaterra Editores.
- Dammert, L. (2005). Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, FLACSO, Santiago de Chile.
- Escobar, I. (2004). *FESPAD pide derogar Ley Antimara*, Diario Colatino, San Salvador, Mayo, 2004. Consultado el 8 de Junio de 2010 en: http://www.diariocolatino.com/es/20040505/nacionales/nacionales_20040505_4226/?tpl=69
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), *Violencia y planes antidelinquenciales*, Observatorio de Políticas Públicas, San Salvador, octubre 2006.
- Gómez, D. (2010), *Análisis de la Ley Antimaras de 2003 implementada por el gobierno de El Salvador, a la luz de la Constitución Política de 1983 y las normas internacionales de derechos humanos*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- Gordon, S. (1987) *Crisis política y guerra en El Salvador*. Siglo veintiuno editores, sa, México 1989.
- Guedán M, Aranda M, (2007). (eds.), *Tendiendo puentes para la convivencia*. España.
- Gutiérrez, R. (2009). *Masiva y pacífica protesta de presos*, Agencia de Noticias Inter Press Service, San Salvador.
- Huhn S, Oettler A, Peetz P, *Discurso de la violencia y políticas anti-delinquenciales en Centroamérica*. German Institute of Global and Area Studies/ Institute of Latin American Studies. Hamburgo, Alemania.
- Ley para la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos. Consultada en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1838.pdf> el 3 de Mayo de 2010.
- Lungo, M. (1990). *El Salvador en los 80: contrainsurgencia y revolución*. EDUCA-FLACSO, Centroamérica, San José de Costa Rica.
- Molinari, L., *"Escuadrones de la muerte": grupos paramilitares, violencia y muerte en Argentina (191973-1975) y El Salvador (1980)*. Diálogos Revista Electrónica de Historia, Vol. 10, Núm. 1, San José de Costa Rica, febrero-agosto, 2009.

- Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, 2010.
- Reisman, L. (2008). *Bandas delictivas en América Central. ¿Qué amenazas plantean y cuál es la respuesta adecuada?* Consultado el 2 de mayo de 2010 en: <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apjs/2008/2tri08/reisman.htm>
- Rivera, A. (1992). *Los acuerdos de paz de Chapultepec y su contexto internacional*. Puerto Rico.
- Ruiz, J. (2009). *Mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública*, Center for Hemispheric Defense Studies.
- Salazar, L. Ley Anti maras: Los reveses de la Justicia Penal Juvenil en El Salvador. Consultado el 24 de Mayo de 2010 en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/docs/docsomb_pac/el%20salvador,%20leyes%20anti%20maras.htm
- Waiselfisz, Julio Jacobo, (2008) *Mapa de la violencia: los jóvenes en América Latina 2008*. Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), Brasil.
- Weiss, S. (2007). *La tentación autoritaria*, Fundación Heinz Kühn, Anuario Lateinamerika Jahrbuch, Alemania. Consultado el 3 de junio de 2010 en: www.visionariosporcolombia.com/apc-aa-files/.../120067.pdf.