

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

**SAN SALVADOR**

El Salvador | Costa Rica | Guatemala |  
Honduras | Nicaragua

# Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018

Jeannette Aguilar





# **Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018**

**Jeannette Aguilar**

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**

**SAN SALVADOR**

El Salvador | Costa Rica | Guatemala |  
Honduras | Nicaragua

Heinrich Böll Stiftung  
San Salvador-El Salvador, Costa Rica,  
Guatemala, Honduras, Nicaragua

EDICIONES BÖLL

Autora: Jeannette Aguilar

Impresión en El Salvador por: EquipoMaíz  
1a Edición: Enero 2019

Diseño, maquetación y portada: Andrea Padilla  
Correo electrónico: andrepadillam@gmail.com  
Coordinación y revisión: Marco Pérez Navarrete  
Correo electrónico: Marco.Navarrete@sv.boell.org  
Tipografías utilizadas: Bell Gothic

Fundación Heinrich Böll-Stiftung  
Oficina para Centroamérica  
Residencial Zanzíbar, Pasaje A-Oriente #24  
San Salvador, El Salvador  
T. +503 2274-6932  
F. +503 2274-6812

sv-info@sv.boell.org  
www.sv.boell.org

# Índice

Siglas y Acrónimos .....	6
Presentación .....	
Introducción .....	7
<b>Capítulo I.</b> .....	<b>10</b>
Período 2003-2008. La Mano Dura de Francisco Flores y la Súper Mano Dura de Antonio Saca	
1. Contexto y origen de los Planes Mano Dura y Súper Mano Dura .....	10
2. Contenido y enfoques de los planes antipandillas .....	13
3. Los discursos dominantes en la construcción del enemigo y su efecto en la opinión pública .....	18
4. El aumento de la criminalidad violenta .....	21
5. El impacto en el sistema penitenciario y la expansión del control territorial .....	26
6. La evolución de las pandillas a partir de la Mano Dura .....	29
7. Consideraciones .....	32
<b>Capítulo II.</b> .....	<b>33</b>
Período 2009-2014. La política de seguridad del gobierno de Mauricio Funes: remilitarización y negociación con las pandillas	
1. Contexto político en el que se decide la política seguridad .....	33
2. Los enfoques integrales vrs la Mano Dura militarizada .....	36
3. La remilitarización de la seguridad .....	38
4. La estrategia de negociación entre el gobierno y las pandillas .....	44
5. Los discursos dominantes para afianzar en el imaginario colectivo la imprescindibilidad de los militares .....	50
6. La evolución política de las pandillas .....	51
7. Consideraciones .....	52
<b>Capítulo III.</b> .....	<b>53</b>
Período 2014-2019. El gobierno de Sánchez Cerén declara la guerra a las pandillas	
1. El contexto en el que se decide la política de seguridad .....	54
2. Las Medidas Extraordinarias de seguridad como la estrategia de seguridad .....	59
3. Los discursos para despojar al enemigo de su condición humana .....	70
4. Resurge la ejecución extralegal en el contexto de guerra .....	73
5. Los índices de homicidios durante la gestión de Sánchez Cerén .....	75
6. Consideraciones .....	77
<b>Capítulo IV.</b> .....	<b>78</b>
Los cambios y continuidades en las políticas en el posconflicto	
1. Enfoques que han predominado en las políticas de seguridad .....	78
2. La situación delincencial, los derechos humanos y del Estado de Derecho con las políticas antipandillas .....	82

# Siglas y Acrónimos

Arena	Alianza Republicana Nacionalista.
BBC	British Broadcasting Corporation
BIRI	Batallones de Reacción Inmediata
BESM	Brigada Especial de Seguridad Militar
CEAT	Comando Especial Antiterrorista.
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CNCSC	Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana
Coena	Consejo Ejecutivo Nacional.
Comures	Corporación de Municipalidades de El Salvador
COS	Centro de Operaciones y Servicios
CPP	Código Procesal Penal
DAN	División Antinarco tráfico
DGCP	Dirección General de Centros Penales
ENPV	Estrategia Nacional de Prevención.
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FES	Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador
FERES	Fuerza Especializada de Reacción El Salvador
FGR	Fiscalía General de la República.
FIRT	Fuerzas de Intervención y Recuperación del Territorio
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FT	Fuerzas de Tarea
Fudesco	Fundación para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
GANNA	Gran Alianza por la Unidad
GCAC	Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad.
Gopes	Grupo de Operaciones Policiales Especiales
GRP	Grupo de Reacción Policial
GTA	Grupos de Tareas Antipandillas.
LPG	La Prensa Gráfica
Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública
Igpcn	Inspectoría General de la PNC
IML	Instituto de Medicina Legal
MS	Mara Salvatrucha
Oacnudh	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIE	Organismo de Inteligencia del Estado
ONG	Organización no gubernamental
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
PESS	Plan El Salvador Seguro
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEAP	Sección Antipandillas
SSPAS	Servicio Social Pasionista
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Ucati	Unidad Central de Análisis y tratamiento de la Información
UTEP	Unidad Táctica Especializada Policial

# Introducción

La violencia constituye sin lugar a dudas uno de los más grandes desafíos que en el país ha debido enfrentar en la era de la posguerra y posiblemente el elemento configurador más relevante de la cotidianidad de los salvadoreños<sup>1</sup>. Luego de finalizado el conflicto armado, El Salvador ha experimentado por más de dos décadas y media una violencia crónica que ha alterado las bases de la convivencia social y socavado el apoyo a la democracia. Salvo raras excepciones, desde los noventa, el país ha consignado anualmente niveles epidémicos de violencia letal que lo han colocado en los primeros lugares de los países más violentos del mundo. Con un poco más de 90 000 muertes violentas registradas luego del fin de la guerra, las tasa promedio de homicidios ha rondado los 70 muertos por cada cien habitantes en la era de paz.

Si bien las muertes son la expresión más extrema de esta extendida y compleja criminalidad y una evidencia irrefutable para cuantificar su dimensión, El Salvador es un país de víctimas y sobrevivientes, de huérfanos y de viudas, que no suelen figurar en los registros, ni siquiera para objeto de protección social. Como en el pasado, muchas de las víctimas del presente no solo deben lidiar con su duelo y las diversas consecuencias que trae aparejado el asesinato de un ser significativo, sino sufrir la amenaza y la persecución posterior de sus perpetradores, sin garantía de protección estatal. El descrédito y la desconfianza en la policía y en el sistema de justicia, exacerbadas en los últimos años por el incremento de los abusos policiales, está reforzando el círculo perverso de violencia e impunidad que coloca a las víctimas en una situación de mayor vulnerabilidad.

A la vez, los diversos y complejos impactos de esta violencia crónica han obligado a reorganizar las dinámicas sociales, políticas y económicas del país, no solo por la elevada tasa de muertes violentas que ha prevalecido en El Salvador, sino también por la presencia de complejas y estructuradas redes y dinámicas criminales que operan en todo el territorio nacional<sup>2</sup>. En el plano comunitario e interpersonal, la violencia y el crimen se han normalizado e instalado en las dinámicas de convivencia social. Muchas comunidades urbanas y rurales están sometidas al control de grupos criminales, quienes se han constituido en la autoridad de facto que ejerce poder en los territorios, dicta las normas de convivencia y funcionamiento de las comunidades y regula la vida de la gente. Estas lógicas de convivencia y de “reordenamiento social” impuestas por la criminalidad han sido naturalizadas y aceptadas en muchas comunidades que viven en los márgenes del Estado.

Si bien esta compleja situación se ha nutrido a lo largo de dos décadas y media de una diversa y continua interacción de factores de diverso orden que nos remiten a su multicausalidad, la violencia y el crimen en El Salvador no pueden entenderse sin considerar el legado autoritario de la guerra y la fallida transición a la democracia. Los déficits de la transición que se expresaron en la falta de abordaje oportuno a las primeras expresiones de violencia de la posguerra, las deudas en materia de verdad, justicia y reparación social para las víctimas, la falta de procesos sostenibles de reinserción social de combatientes, la ausencia de reformas económicas, sociales y fiscales que redujeran los amplios niveles de exclusión social y el debilitamiento deliberado de las nuevas instituciones surgidas en la democracia, entre otros, han sido aspectos posibilitadores para la emergencia de estas complejas dinámicas de la violencia.

<sup>1</sup>Véase: Aguilar, Jeannette y Laura Andrade, 2017. “La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas. Cuarta medición de indicadores del Plan de Acción Asocio para el Crecimiento”. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas/ USAID.

<sup>2</sup>Aguilar y Andrade, op.cit.



Desde el plano político institucional, la influencia del pasado autoritario se expresó en la manera en que fueron creadas y han funcionado las instituciones de la “paz”. Tal y como lo señala Cruz (2001), debido a la ausencia de una memoria democrática, las nuevas reglas tenían que construirse sobre nociones e instituciones autoritarias. El sistema de seguridad surgido de los Acuerdos de Paz, se cimentó sobre prácticas, saberes y modos de hacer provenientes del viejo sistema de seguridad, con el agravante que, procesos claves como la reforma policial quedó en manos de los mismos actores que libraron la guerra. Si bien formalmente se crearon y diseñaron nuevas instituciones, estas debieron lidiar con las resistencias y los obstáculos del sector político de turno para concretar las reformas democráticas pactadas, así como con la influencia de los viejos actores de la seguridad que han tenido una fuerte presencia en la institucionalidad de seguridad. Estos antecedentes contribuyen a comprender la profunda debilidad institucional que ha afectado desde su fundación a las entidades del ramo de la seguridad.

Aunque no se pretende agotar el análisis de todos los factores que han contribuido a la emergencia y configuración de esta violencia tan compleja, este último elemento relacionado con la dimensión institucional, permite situar la relevancia que ha tenido la manera en que el Estado y sus instituciones han respondido a este desafío. Si bien la violencia y el crimen es el mayor desafío que sigue enfrentando el país a casi tres décadas de finalizada la guerra, los sucesivos gobiernos de la posguerra no han encarado con eficacia ese reto. Un examen en perspectiva histórica de las respuestas que el Estado salvadoreño ha articulado para enfrentar el fenómeno de las pandillas muestra que a lo largo de la última década y media estas respuestas han fluctuado entre la mano dura, la inacción y el exterminio. Estas medidas estatales no solo han sido incapaces de reducir el crimen y la violencia, sino que han generado y favorecido condiciones subjetivas y objetivas que han agravado y complejizado la criminalidad en todas sus formas y expresiones. Por diversas razones y en distintos momentos de la historia reciente, los gobiernos han tendido a recurrir a las falsas salidas, con lo que los problemas de seguridad no solo han persistido, sino que se han agravado con el tiempo. En la actualidad, además de los elevados costos humanos, económicos y sociales que produce la violencia criminal al país, esta se ha convertido en una amenaza para la estabilidad futura del país que hace inviable su desarrollo y gobernabilidad.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿Por qué El Salvador no ha logrado durante dos décadas y media controlar la violencia y criminalidad?, ¿Por qué razón los gobiernos de distinto signo ideológico que han gobernado el país siguen reduciendo el problema del crimen y la violencia a las pandillas?, ¿Por qué pese a la abundante evidencia existente sobre el fracaso de medidas de mano dura los distintos gobiernos recurren a ellas para enfrentar a las pandillas?, ¿Cuáles son los escenarios futuros que se advierten si el Estado sigue decantándose por las falsas salidas? Para buscar responder a estas inquietudes, se ha realizado el presente estudio a solicitud de la Fundación Heinrich Böll, el cual tiene como propósito fundamental proveer insumos para enriquecer el debate nacional sobre los enfoques de las políticas de seguridad que han prevalecido en el país en la última década y media y ofrecer evidencia empírica que permita mostrar los efectos contraproducentes de estas respuestas estatales, con el fin de reorientar los enfoques de política criminal en el nuevo ciclo político que se avecina en El Salvador.

Bajo estos objetivos, se ha realizado un estudio de tipo descriptivo basado fundamentalmente en la técnica de investigación documental, lo que supuso una amplia revisión documental y bibliográfica de los planes y políticas de Gobierno y otros documentos oficiales como decretos, leyes y estadísticas



oficiales. Asimismo, han sido consultadas una serie de investigaciones académicas, ensayos y notas periodísticas publicados sobre las políticas de seguridad durante los últimos 15 años. Al respecto, es importante subrayar que con este estudio no se pretenden agotar todas las perspectivas y enfoques explicativos sobre las políticas de seguridad y sus impactos. Sin embargo, el análisis en retrospectiva que se ofrece de las principales respuestas estatales al fenómeno de la criminalidad, permite identificar continuidades en las lógicas punitivistas que se han instaurado en el Estado a lo largo del tiempo. Asimismo, el estudio ofrece elementos que permiten identificar el uso instrumental de la violencia por parte del poder político en distintas coyunturas políticas. El crimen y la violencia parecen haber sido funcionales a los intereses políticos de turno, lo que ha potenciado y agravado el fenómeno en el largo plazo. Dado que los enfoques prevaecientes para enfrentar el fenómeno han sido los represivos, en los que se ha privilegiado la persecución de pandillas, el estudio pone énfasis en el desarrollo de las estrategias de mano dura, sin dejar de señalar algunas iniciativas de prevención adoptadas, pero que, en el balance general de la respuesta estatal, han tenido un peso residual. Es importante aclarar además que, si bien la investigación aborda algunos elementos relacionados con la evolución de las pandillas porque estos grupos han sido los principales destinatarios de estas políticas, no es un estudio dedicado a explicar el fenómeno de las pandillas y sus causas. La aproximación que se hace al fenómeno es desde la manera en que las pandillas han ido encarando y adaptándose a las distintas políticas de seguridad desarrolladas en los últimos tres períodos de gobierno.

El reporte está dividido en cuatro grandes apartados. Un primer capítulo examina el período de las Manos Duras ejecutados durante el último año del gobierno de Francisco Flores y el período de la administración Saca. Un segundo apartado está dedicado a desarrollar las políticas de seguridad que prevalecieron durante la gestión de Mauricio Funes, mientras que la tercera sección analiza las políticas y estrategias de seguridad que predominaron en la gestión de Salvador Sánchez Cerén. Este informe concluye con un capítulo integrador que examina los cambios y continuidades advertidas a lo largo de tres administraciones de gobierno y su impacto en la institucionalidad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos de la población.

# Capítulo I. Período 2003-2008. Las políticas de Mano Dura de Francisco Flores y de Antonio Saca.

Este capítulo examina el período de implementación de las políticas de Mano Dura y Súper Mano Dura durante las administraciones de Francisco Flores y Antonio Saca. Es importante precisar que dado que la Mano Dura y Súper Mano Dura fueron parte de una misma estrategia gubernamental implementada en dos administraciones de gobierno, se analizan en conjunto en un mismo capítulo. Si bien en el caso de la administración Flores, la Mano Dura fue un plan emergente que no respondió a ninguna política de seguridad plasmada en los planes de gobierno, durante la administración Saca, la Súper Mano Dura adquirió rango de política pública al incorporarse de manera formal al Plan de Gobierno. De hecho, fue presentada como la política de seguridad del Plan de Gobierno País Seguro que programáticamente integraría tres componentes: el represivo, el preventivo y el de rehabilitación social.

Este primer apartado aborda en las secciones iniciales el contexto político en el que surge la Mano Dura, además de describir en detalle los contenidos y los enfoques de los planes Mano Dura. Las siguientes secciones se enfocan en analizar el comportamiento que registraron los homicidios a partir de la ejecución de los planes, así como los impactos que las capturas masivas tuvieron en el sistema penitenciario. Este capítulo concluye haciendo alusión a los hallazgos relacionados con la evolución posterior de las pandillas y algunas consideraciones generales sobre algunas repercusiones que en el mediano y largo plazo han tenido estas medidas en las representaciones sociales de la criminalidad, en el ejercicio del poder penal y en las dinámicas criminales que prevalecen hoy día.

La información utilizada en este capítulo proviene fundamentalmente de datos de fuentes oficiales, de la revisión de documentos de los planes y políticas implementadas, de la revisión de investigaciones previas, así como de entrevistas realizadas en investigaciones previas por la autora, sobre las pandillas y las políticas de seguridad.

## 1. Contexto y origen de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura

Aunque la presencia de maras o pandillas en los barrios salvadoreños se registra desde antes del fin de la guerra y en los noventa ya figuraban en la opinión pública salvadoreña como causa de malestar social, no fue hasta julio de 2003 que el Gobierno de Francisco Flores identifica a las pandillas como un problema de primer orden y las declara como una amenaza a la seguridad nacional. Durante los años previos, la persecución de las pandillas no había cobrado mayor atención estatal y mucho menos carácter de política pública. Las acciones gubernamentales para abordar el fenómeno durante la primera década de la transición política habían consistido fundamentalmente en intervenciones circunstanciales de la policía en los barrios pobres o en detenciones de pandilleros realizadas en operativos policiales dirigidos a combatir la delincuencia común.

El lanzamiento del Plan Mano Dura contra las pandillas el 23 de julio de 2003 marcó el inicio de un ciclo de reiteradas respuestas punitivas dirigidas en contra de estos grupos por parte del Estado salvadoreño y el principio de una guerra en contra de las pandillas que los sucesivos gobiernos mantuvieron y profundizaron a lo largo de la siguiente década y media. Para justificar esta declaratoria de guerra, el gobierno de Francisco Flores apeló a un supuesto auge delincencial que fue atribuido unilateralmente a las maras o pandillas, a quienes señaló de haberse convertido en la mayor amenaza a la seguridad de la población.

*"A lo largo y ancho del país pandillas criminales llamadas maras se han posesionado de una enorme cantidad de barrios y colonias para cometer numerosos y terribles crímenes. Esto amenaza ya no solo a los vecinos de estos territorios de las maras sino que al país entero. Existen más mareros armados que policías y efectivos militares juntos, son ya entonces una amenaza para todos los salvadoreños".*

[Extracto de discurso oficial de Francisco Flores pronunciado el 23 de julio de 2003 en el lanzamiento del Plan Mano Dura].

El mensaje central de la retórica gubernamental fue el de culpabilizar a las maras de los altos niveles de criminalidad violenta que enfrentaba el país y colocarlos como "los sujetos reproductores de la violencia, a quién las élites en el poder debían controlar" (Martel, 2007). Para masificar estos mensajes se diseñó una fuerte campaña mediática que satanizaba y criminalizaba de forma directa a todos los pandilleros sin distinción alguna, y de forma indirecta a todos los jóvenes marginalizados. Esta estrategia buscó además producir un clima de alarma por la seguridad entre la población, en el que el miedo y la inseguridad por el crimen favorecieran el apoyo del público a toda clase de medidas autoritarias y, por tanto, al gobierno y al partido oficial que lideraba la política de Mano Dura. Con ello, los temas relacionados con la seguridad se fueron posicionando en los siguientes meses entre las principales preocupaciones ciudadanas. Una encuesta cursada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), de la UCA en octubre de 2003 mostraba que la delincuencia, seguida de las maras figuraban como los principales problemas del país, lo que supuso un cambio radical en relación a meses anteriores en los que los temas económicos constituían las mayores fuentes de preocupación pública.

*Las bandas criminales han ascendido a peligrosos niveles de degradación moral y barbarie. Todos hemos conocido de decapitaciones, mutilaciones, actos satánicos y descuartizamientos cometidos contra menores, ancianos y mujeres indefensas. Es hora de liberarnos de este flagelo. Estamos convencidos que el conjunto de medidas que estamos proponiendo le darán a la sociedad salvadoreña instrumentos necesarios para pelear esta batalla contra los criminales y su terrorismo delincuencial.*

[Extracto de discurso oficial de Francisco Flores pronunciado el 23 de julio de 2003 en el lanzamiento del Plan Mano Dura].

Sin embargo, los registros oficiales disponibles sobre incidencia delictiva de esos años contradecían tal aumento delictivo, además de que no existía evidencia estadística de la participación mayoritaria de las pandillas en la incidencia delictiva. Las estadísticas oficiales atribuían solo una parte minoritaria de los delitos a las maras, lo que indicaba que había una clara intención gubernamental de sobredimensionar el peso de estos grupos en la actividad delictiva en el país. De hecho, al momento del lanzamiento del Plan Mano Dura, El Salvador había experimentado la mayor caída en las tasas de homicidios registradas desde el fin de la guerra y más bien mostraba una tendencia a la baja en este y otros delitos graves. Desde el plano de la opinión pública, las encuestas señalaban de forma consistente que los problemas de tipo económico lideraban las preocupaciones de la gente. De hecho, eran los reclamos ciudadanos en este ámbito los que más estaban socavando la imagen pública del gobierno.

¿Por qué entonces el gobierno de Francisco Flores recurrió a esta estrategia en un momento en el que las estadísticas oficiales mostraban la reducción de homicidios más significativa desde que había finalizado la guerra? La evidencia recabada en diversos estudios y análisis realizados sobre los planes

antimaras<sup>3</sup>, evidenciaron que antes de ser una estrategia de política pública, la Mano Dura fue en esencia, una estrategia de política electoral impulsada por el partido oficial. El plan fue ideado luego de la derrota electoral de Arena en los comicios legislativos y municipales de 2003 y lanzado a pocos meses de las elecciones presidenciales de marzo de 2004. Fuentes policiales entrevistadas en esos años aseguraron que se trató de un plan diseñado en el Consejo Ejecutivo Nacional (Coena), máximo órgano de decisión del partido Arena con el apoyo de altos jefes policiales, en un contexto en el que el entonces director de la PNC Mauricio Sandoval tenía fuertes aspiraciones de convertirse en el candidato presidencial de Arena para las elecciones presidenciales de 2004<sup>4</sup>.

El desgaste electoral del partido Arena luego de una década al frente del Ejecutivo se había profundizado durante la administración Flores debido a la adopción de políticas que golpearon severamente a la clase trabajadora. Medidas como la dolarización, las privatizaciones y la reforma de salud, generaron altos niveles de descontento ciudadano y una ola de movilizaciones y protestas en contra del gobierno de las que no se tenía precedente luego del fin de la guerra. Una de las expresiones más emblemáticas del grado de conflicto entre el gobierno y las gremiales de trabajadores fueron las multitudinarias marchas blancas que lideraron los sindicatos del gremio médico en oposición a la reforma a la salud. Aunado a la adopción de políticas económicas que favorecían al gran capital y golpeaban a las clases trabajadoras, el estilo autoritario y confrontativo de Francisco Flores, su poca capacidad de diálogo y desconexión con las demandas de la población, le granjeó altos niveles de impopularidad entre la opinión pública salvadoreña. Desde los primeros años de su gobierno el expresidente Flores había experimentado un elevado y progresivo desgaste de su imagen pública. Una encuesta realizada por el Iudop para evaluar el cuarto año de Francisco Flores mostró que la apreciación ciudadana sobre el trabajo del Gobierno se había deteriorado de forma sensible. El sondeo mostraba además, que a poco meses de las elecciones presidenciales, se registraba un crecimiento significativo de los apoyos electorales hacia el partido de oposición y una progresiva erosión de las simpatías ciudadanas hacia el partido oficial<sup>5</sup>.

Sin embargo, tanto la imagen pública del gobierno como la del partido oficial mostraron una notable recuperación luego de la campaña del Plan Mano Dura. Un sondeo de opinión cursado tres meses después del lanzamiento del Plan revelaba el alto nivel de respaldo ciudadano a la Mano Dura, pese a que la población parecía estar consciente de su intencionalidad política. La encuesta mostraba que en poco tiempo las tendencias previas se habían revertido. Arena mostraba un aumento en su caudal de intención de voto y una mejora notable de la evaluación ciudadana del trabajo gubernamental<sup>6</sup>. Un indicador del abrupto cambio en el clima de opinión fue la calificación adjudicada por la población al trabajo del Ejecutivo que pasó de un promedio 5.01 (en una escala de 0 a 10) en mayo de 2003 a 6.26 en diciembre de ese mismo año. Ese mismo sondeo realizado a solo dos meses de las elecciones presidenciales mostraba que Arena era vista por la población como el partido mejor preparado para enfrentar el crimen. Como señala Cruz, al referirse a la ventaja electoral de Arena previo a las elecciones presidenciales: "Arena construyó con cuidado, el entorno de la opinión pública, donde su

<sup>3</sup>Véase: Aguilar, Jeannette, 2004. "La mano dura y las 'políticas' de seguridad", en Estudios Centroamericanos (ECA) (667) 439-450; Aguilar, Jeannette y Miranda, Lisette, 2006. "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador." en *Maras y Pandillas en Centroamérica* Volumen IV. San Salvador: UCA Editores; Cruz, José Miguel y Carranza, Marlon. 2005. "Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador", 133-176, en *Pandillas y Exclusión Social*. Guatemala, 2005.

<sup>4</sup>El entonces director de la PNC Mauricio Sandoval desarrolló a finales de 2002 un plan piloto como antesala de la Mano Dura en el municipio de Soyapango, consistente en operativos de capturas masiva de pandilleros. Su particular interés en el plan lo llevó a instalar su oficina en la Delegación de Soyapango desde donde dirigió personalmente planes como el Sol Naciente y el Plan Escoba, considerados pilotos de lo que sería posteriormente la Mano Dura. Si bien estos planes originaron reducciones de algunos delitos en los meses siguientes, los delitos en general se incrementaron en un 30% en relación con el año anterior (Aguilar y Miranda, 2006).

<sup>5</sup>Instituto Universitario de Opinión Pública, 2003. "Cuatro años de evaluación de Francisco Flores. Una evaluación desde la opinión pública", en *Estudios Centroamericanos (ECA)*, Vol. 58 (656): 589-601.

<sup>6</sup>Instituto Universitario de Opinión Pública, 2003. "Los salvadoreños frente a las elecciones presidenciales de 2004". Boletín de prensa, Año XVIII, No. 3.

desempeño, en el manejo de las percepciones públicas es probablemente mejor: el manejo del miedo a causa de la inseguridad<sup>7</sup>. Efectivamente, Antonio Saca y su campaña de Mano Dura logró un importante respaldo de la población en las elecciones de 2004, lo que lo llevó a ganar la Presidencia de la República con una amplia ventaja sobre el candidato de la oposición.

Si bien la Mano Dura fue totalmente ineficaz para reducir la delincuencia en el país, mostró ser altamente rentable en términos electorales, en especial porque su continuidad constituyó una de las principales promesas de campaña del expresidente Antonio Saca y su Plan País Seguro, uno de los principales ejes de su plataforma de gobierno. En este contexto, el Plan Mano Dura se convirtió en la primera estrategia gubernamental lanzada en contra de las pandillas basada en una campaña electoral para mantener el control del ejecutivo. La evidencia disponible mostró cómo la manipulación del sentimiento de inseguridad ciudadana en una sociedad que vive con miedo, resulta altamente efectiva para movilizar electoralmente y de manera irreflexiva, a importantes grupos de la sociedad.

Es importante también señalar que la Mano Dura como política gubernamental surgió en un contexto regional en el que el “manodurismo” se perfiló como una estrategia electoralmente rentable a la que recurrieron algunos gobiernos y candidatos conservadores para preservar o conquistar el poder en la región norte de Centroamérica. Políticas similares fueron ejecutadas en 2002 en Honduras por el expresidente Ricardo Maduro, bajo el nombre de “Plan Libertad Azul”, cuyos componentes principales fueron redadas masivas de pandilleros y reformas al Código Penal para criminalizar la pertenencia a pandillas. De forma similar y casi paralelamente a la Mano Dura salvadoreña se puso en marcha en 2003 en Guatemala el “Plan Escoba”, orientado al control y represión de las pandillas juveniles, cuyas actividades fueron presentadas como la mayor fuente de inseguridad ciudadana, por encima del crimen organizado y el narcotráfico. Este plan contempló el despliegue conjunto de fuerzas policiales y militares, y capturas masivas de jóvenes sospechosos de pertenecer a diversas maras<sup>8</sup>

## 2. Contenido y enfoques de los planes antipandillas

Tanto la Mano Dura como la Súper Mano Dura constituyeron planes diseñados como parte de una misma estrategia política, que en lo fundamental apelaban al despliegue de la fuerza policial y militar para la persecución y captura selectiva de todo aquel que se presumiera fuese miembro de una mara o pandilla. Sin embargo, a lo largo de su implementación se incorporaron variaciones en los componentes de los planes, especialmente durante la administración Saca que formalmente introdujo junto al componente represivo, programas de prevención y rehabilitación. Aunque en la práctica, estos componentes de “mano blanda” tuvieron un peso residual en la política de seguridad, supuso un reconocimiento gubernamental de la necesidad de abordar el fenómeno de las pandillas bajo enfoques integrales.

### 2.1. La Mano Dura de Francisco Flores

El Plan Mano Dura fue desarrollado entre julio de 2003 y agosto de 2004 y consistió inicialmente en el despliegue de amplios operativos policiales dirigidos a capturar masiva e indiscriminadamente a todos aquellos que a juzgar por su apariencia y comportamiento (tatuajes, manera de vestir, de llevar el cabello y que estuvieran reunidos en grupo) se presumiera que eran pandilleros. Estos operativos

<sup>7</sup>Cruz, José Miguel (2004). “Las elecciones presidenciales desde el comportamiento de la opinión pública”, Estudios Centroamericanos (ECA) Número (665-666): 247-267.

<sup>8</sup>Ver Aguilar, Jeannette y Carranza. -Aguilar, J. and Carranza, M., 2008. “Maras and gangs as illegal actors of the region”. MIMEO. Base input for Report of the Region. Available in: [www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/ponencias/Ponencia-Aguilar-Carranza-maras.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/ponencias/Ponencia-Aguilar-Carranza-maras.pdf)

estuvieron a cargo de fuerzas combinadas del ejército y la Policía Nacional Civil denominados Grupos de Tareas Antipandillas (GTA). Durante este período se desplegaron 39 GTA en 39 municipios metropolitanos con alta presencia de pandillas, los cuales tuvieron una gran cobertura mediática.

La masividad de las capturas policiales realizadas en las primeras semanas de la implementación del plan originó una elevada saturación de casos en los tribunales de justicia, los cuales se vieron abarrotados de jóvenes detenidos. Sin embargo, uno de los primeros reveses al plan provino precisamente de los aplicadores del sistema de justicia. La gran mayoría de los detenidos eran liberados horas después por los jueces por falta de indicios probatorios que sustentaran las acusaciones por las que se les detenía. De un total de 18 800 capturas realizadas por la policía durante el período de la Mano Dura y bajo las dos legislaciones especiales y temporales aprobadas, solo el 5 % de los detenidos pasaron a fase de instrucción formal<sup>9</sup>.

Durante las detenciones la policía fichó a 10 500 pandilleros adultos, cifra que posteriormente fue utilizada como la estimación oficial del número de pandilleros a nivel nacional. Sin embargo, en muchos de estos operativos también se detuvieron a menores de edad, los cuales fueron incorporados en los registros policiales de forma ilegal, contraviniendo la normativa que regulaba el registro de información de la identidad de los menores.

La liberación de la gran mayoría de detenidos por parte de los jueces debido a la falta de pruebas, enfrentó al Órgano Ejecutivo y al Órgano Judicial, a quien el primero acusó de favorecer a los delincuentes. Frente a esto, como forma de desafiar al poder judicial la policía adoptó la estrategia de capturar reiteradamente a los jóvenes cuantas veces fueran liberados por los jueces, lo que generó un espiral de detenciones arbitrarias y diversos atropellos a los derechos humanos. Este enfrentamiento entre órganos de Estado afectó aún más la credibilidad de las instituciones, principalmente las del ramo de justicia y agudizó el clima de impunidad, al poner en evidencia los serios problemas de coordinación entre los diferentes operadores del sistema de justicia. Se trataba en concreto de una pugna entre los que intentaban hacer prevalecer los principios del debido proceso y aquellos que buscaban subordinar la legalidad a intereses sectoriales. En este conflicto, la credibilidad del sistema de justicia resultó ser la más afectada dado que la campaña mediática que acompañaba la Mano Dura construyó un discurso dedicado a configurar una representación social del pandillero como principal amenaza y enemigo de la sociedad salvadoreña. Por tanto, aquellos que se opusieron a su persecución constituían también un enemigo de la sociedad y particularmente, de los ciudadanos "honrados". De hecho, este fue el discurso gubernamental para neutralizar a todas aquellas voces críticas que adversaban los planes antipandillas.

En este contexto y para superar los obstáculos que imponían los jueces, el Ejecutivo acompañó la medida de hecho con una primera propuesta de ley especial y transitoria denominada "Ley Antimaras", la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el marco de un fuerte debate debido a sus visos de inconstitucionalidad. Su puesta en vigencia, así como la aprobación de una segunda ley, similar a la anterior contravino los avances logrados por El Salvador en materia de justicia juvenil luego de la aprobación de la Ley del Menor Infractor en 1995 y los principios básicos del derecho internacional de los Derechos Humanos.

La primera Ley Antimaras fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 9 de octubre del 2003 con una vigencia de tres meses (D. L. 168). Esta normativa estableció un régimen especial para el combate de las maras o pandillas que penalizaba la sola pertenencia a estas agrupaciones y establecía

---

<sup>9</sup>Aguilar y Miranda, op.cit.



reglas penales y procesales especiales y procedimientos ad-hoc para su juzgamiento<sup>10</sup>. Si bien esta fue la primera legislación que prohibía explícitamente la pertenencia a pandillas, marcó el inicio de una práctica a la que recurrieron los distintos gobiernos y legislaturas durante los siguientes años, consistentes en promulgar leyes de proscripción de pandillas que justificaran y facilitaran la persecución y encarcelamiento de sus miembros sin distinción de su responsabilidad penal.

La Ley Antimaras fue declarada inconstitucional un día después de finalizada su vigencia por la Corte Suprema de Justicia, quien encontró vicios en los 49 artículos comprendidos en la ley. Sin embargo, ese mismo día el Órgano Legislativo aprobó una segunda legislación temporal denominada “Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales”, con similares vicios a la recién derogada normativa y una vigencia de tres meses. Esta acción constituyó un marcado desafío al Estado de Derecho y a la institucionalidad democrática en el país pues el propio Órgano Ejecutivo insistía en poner en vigencia normativas que reñían con la constitución. La práctica del Estado de recurrir a figuras jurídicas ilegales e inconstitucionales para impulsar planes con claros objetivos políticos y electorales, generó conflictos entre los órganos de Estado, atentó contra la independencia judicial y contribuyó a instaurar en el sistema judicial salvadoreño, una lógica de derecho penal del enemigo que ha distorsionado a lo largo del tiempo el sentido de la justicia en El Salvador.

## 2.2. La Súper Mano Dura de Antonio Saca

La Súper Mano Dura fue anunciada el 30 de agosto de 2004 por el nuevo gobierno de Antonio Saca como la política de seguridad que daría continuidad a la estrategia de persecución iniciada por el ex presidente Flores. La diferencia fundamental según el discurso gubernamental es que pondría mayor énfasis en la persecución penal de los pandilleros e incorporaría el componente de prevención y reinserción. Durante su lanzamiento Saca se refirió a la Súper Mano Dura como *“un plan integral que lo incluye todo, la parte punitiva que es la parte represiva contra los delincuentes y que busca rescatar la tranquilidad de la familia salvadoreña, y por supuesto la parte de rehabilitación y de prevención, que a mi juicio es la más importante para evitar que este fenómeno siga creciendo”*.

Los documentos oficiales plantearon la Súper Mano Dura como un plan integrado por tres componentes: los operativos Puño de hierro y los programas Mano amiga (prevención) y Mano extendida (rehabilitación). Los planes de prevención y rehabilitación fueron incorporados parte a raíz de recomendaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil en las mesas de diálogo y concertación convocadas por el gobierno de Saca a su llegada al Ejecutivo, en un contexto de fuertes cuestionamientos por el enfoque unilateralmente represivo de la Mano Dura. Sin embargo, el contenido programático de estos planes no recogió de forma integral muchas de las propuestas formuladas por los diferentes sectores.

La Mano Amiga consistiría en la implementación de una serie de acciones para prevenir que los jóvenes en situación de riesgo social se involucraran en la violencia. Para ello, bajo la coordinación de la Secretaría de la Juventud, entidad rectora de la política de juventud, se articularía una constelación de instituciones públicas y privadas para ejecutar conjuntamente los proyectos de prevención. Sin embargo, el plan carecía de precisión en términos de estrategias y acciones concretas, además de que no estipulaba de forma específica el rol de las diversas instituciones involucradas. En concreto, además de una iniciativa piloto ejecutada en Sonsonate, el gobierno fue incapaz de articular acciones

<sup>10</sup>Salazar, Luis. 2004. “Leyes Antimaras: Los reveses de la Justicia Penal Juvenil en El Salvador” (Mimeo).



intersectoriales en una estrategia nacional de prevención de la violencia<sup>11</sup>. Varias de las acciones propuestas en los Planes Mano Amiga ya estaban contempladas en el Plan Nacional de Juventud 2005-2015 como parte de sus ejes de trabajo, cuya ejecución estaba a cargo de la Secretaría de la Juventud, como ente rector de las políticas de juventud.

Es importante destacar que el Plan Nacional de Juventud constituyó en la práctica el primer esfuerzo estatal de elevar al rango de política pública los esfuerzos de atención integral a la juventud. Su contenido integraba distintas acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria las cuales debían ser ejecutadas de forma inter agencias. De hecho, desde el eje de atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad podría haberse implementado la estrategia de atención a las pandillas. Sin embargo, su ejecución distó mucho de su diseño y propuesta programática, no solo debido a su falta de capacidad técnica sino a la ausencia de voluntad política para incorporar los temas de juventud dentro de la agenda estratégica del Estado. En la práctica, la Secretaría de la Juventud se dedicó principalmente a desarrollar actividades recreativas y culturales de forma desarticulada con grupos de jóvenes, muchos de los cuales no necesariamente reunían el perfil de riesgo social. A la vez, su utilización para el activismo político a favor del partido oficial desnaturalizó su mandato y afectó su credibilidad pública.

La Mano Extendida fue presentada como un plan gubernamental dirigido a ofrecer alternativas de reinserción a jóvenes que deseaban abandonar a las pandillas. A diferencia de la Mano Amiga, la Mano Extendida logró ejecutar por un tiempo bajo el liderazgo del extinto Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), programas de reinserción y rehabilitación más estructurados, los cuales fueron financiados con fondos de la cooperación internacional. Una de las iniciativas de rehabilitación más promisorias que se presentaron como parte de la Mano Extendida fue el Programa de internamiento voluntario conocido como Granja escuela, el cual funcionaba previamente al lanzamiento del plan bajo la coordinación del CNSP. Durante un período de seis meses los participantes desarrollaban un programa de trabajo en el que adquirirían capacidades para el autoempleo y otras habilidades psicosociales necesarias para su reinserción. Sin embargo, esta iniciativa no logró replicarse a escala nacional, ni expandir su cobertura a un mayor número de beneficiarios, los cuales no sobrepasaron por lo general los treinta jóvenes por cohorte<sup>12</sup>. Ello obedeció a la falta de apoyo político y presupuestario del gobierno Central, lo que contrastaba con un discurso en el que las pandillas constituían un problema público de primer orden. La continuidad de la Granja Escuela recayó principalmente en el CNSP, entidad que estuvo marginada de las decisiones estratégicas del sector seguridad durante los últimos tres Gobiernos de Arena y que fue finalmente disuelta durante la administración Funes. En ninguno de los casos (prevención y rehabilitación), las propuestas estuvieron acompañadas de una asignación planificada de recursos en el presupuesto nacional para su ejecución efectiva y sostenible, ni del liderazgo político para articular las capacidades inter agencias del Estado y los distintos actores sociales alrededor de una estrategia nacional de la prevención de la violencia.

Lo anterior muestra que, si bien durante la Mano Dura se articularon algunas iniciativas preventivas o de rehabilitación social, se trató de esfuerzos más bien residuales, que no lograron trascender al plano de política pública. La evidencia empírica recolectada en diversos estudios sobre la Súper Mano Dura, muestra que en la práctica el énfasis siguió puesto en los operativos policiales de captura y persecución penal de pandilleros denominados Puño de Hierro. Estos operativos de concentración de fuerza en los que participaron soldados y policías tenían como principales actividades la identificación de pandilleros, los allanamientos de las viviendas, las capturas y los patrullajes preventivos en zonas

---

<sup>11</sup>Aguilar y Miranda, op.cit.

<sup>12</sup>Aguilar y Miranda, op.cit.

consideradas de alta presencia pandillera. Para su ejecución fueron desplegados inicialmente el despliegue 333 Grupos de Tarea Antipandillas en todo el territorio nacional, con una mayor participación de miembros del ejército. La fuerza policial fue sometida a una enorme presión y demanda para ejecutar las continuas redadas. Fuentes policiales mostraban que en los primeros cuatro meses del plan la PNC había efectuado el operativo número veinte y uno, mientras que en 2005 en una nueva cuenta hasta el mes de agosto habían realizado el número catorce<sup>13</sup>. Datos de la Oficina del Plan Súper Mano Dura, indicaban que entre septiembre del 2004 y agosto del 2005 se efectuaron 14 601 capturas, en las que la mayoría de los detenidos eran considerados reincidentes, por haber sido capturados durante la primera edición de la mano dura. Durante las redadas masivas efectuadas por fuerzas combinadas ejército-policía el que se hacía un uso desproporcionado de la fuerza, se cometieron graves abusos y violaciones a los derechos humanos<sup>14</sup>.

La mayoría de los detenidos en estos operativos eran procesados por Asociaciones Ilícitas, figura penal introducida en la segunda legislación antimaras y adoptada posteriormente de forma permanente mediante una reforma al Código Penal. Esta figura, aunque controvertida, ha sido reformada varias veces para ir ajustando a las diferentes normativas antipandillas adoptadas. En materia de reformas penales, el Órgano Ejecutivo solicitó a la Asamblea Legislativa la aprobación de 40 reformas al Código Penal y Procesal Penal y a la Ley del menor Infractor vigente en ese momento, con las que se buscaba asegurar un mayor número de sentencias condenatorias en aquellos casos de juzgamiento de pandilleros, violentando garantías básicas contempladas tanto en el proceso penal de adultos como en el aplicado a menores. La mayoría de estas reformas fueron propuestas surgidas en las mesas de concertación organizadas por el nuevo gobierno a mediados de 2004.

Aunque durante el Plan Súper Mano Dura, se redujo la estrategia de capturas masivas y se intentó fundamentar mejor las acusaciones para evitar la liberación masiva de los detenidos, según el oficial responsable de la Oficina de Mano Dura, el porcentaje de los capturados que pasaron a la fase de instrucción no sobrepasó el 30%. Estos datos confirmaron los bajos indicadores de efectividad penal del plan y la desproporcionada relación capturas-obtención de pruebas y condenas, sobre todo si consideramos en el balance los ingentes recursos y capacidades institucionales que el Estado puso a disposición para implementar estos planes represivos. De hecho, en el análisis costo-beneficio de la Mano Dura es importante traer a cuenta que durante la implementación de este plan casi todo el aparato represivo del Estado fue puesto al servicio de la estrategia gubernamental. Dado su fuerte componente represivo, la estructura organizacional de la policía se vio impactada por una elevada y continua demanda de operativos y capturas masivas que involucró las distintas áreas operativas y especializadas de la PNC (seguridad pública, investigación y áreas especializadas). El despliegue de este esquema operativo justificó además la creación en la policía de Grupos de Tareas Antipandillas (GTA) y de Secciones Antipandillas (SEAP), así como la ampliación de la participación de la Fuerza Armada para el despliegue de las operaciones combinadas. Si bien la participación de militares en tareas de seguridad había sido recurrente desde 1993, con la Mano Dura se delegó por primera vez a las fuerzas armadas, participación en labores policiales que iban más allá del mero patrullaje como operativos, requisas y detenciones, lo que marca el inicio de una etapa de “*policialización*” de los militares que posteriormente se formalizó y profundizó durante el gobierno de Funes.

Todo ello supuso la reorganización de la corporación en sus áreas tácticas y operativas, así como la creación de secciones especializadas de corte militar que luego se institucionalizaron en la estructura

<sup>13</sup>Cruz y Carranza, op.cit.

<sup>14</sup>Aguilar y Miranda, op.cit.

funcional de la policía, aun cuando los Planes Mano Dura dejaron oficialmente de funcionar. Ello sin mencionar los costos institucionales de instalar en la subcultura policial prácticas y patrones de actuación arbitrarios e ilegítimos que derivaron en serias violaciones a los derechos de los ciudadanos, esta vez legitimadas desde el Ejecutivo bajo la lógica del combate al enemigo interno. En 2012, bajo la dirección política del general Munguía Payés como ministro de Justicia y Seguridad las áreas antipandillas alcanzaron nuevamente preponderancia en la PNC con la creación de la Subdirección Antipandillas. Para dirigir la nueva su subdirección fue nombrado el comisionado Pedro González, quien durante los planes Manos Dura en su calidad de subdirector general de la PNC fue la autoridad policial responsable de diseñar y conducir la estrategia junto a Arena.

En esta lógica de ofensiva punitiva contra las pandillas y en una coyuntura geopolítica de alarma por la expansión de las maras en México y Estados Unidos, en la que se había vinculada a las maras de forma absurda con organizaciones como Al-Qaeda y en general con el terrorismo internacional, el país aprobó la Ley Especial de Actos de Terrorismo, que señalaba sin mayor fundamento que el terrorismo era una grave amenaza para la seguridad interna, sin definir expresamente su naturaleza y distinción respecto de otros grupos criminales. Más bien su conceptualización de organización terroristas se asemejaba a la definición de asociaciones ilícitas dedicada a las pandillas e incorporada en el Código Penal<sup>15</sup>. Más allá de su pertinencia y necesidad, esta legislación abonó a la lógica del derecho penal del enemigo que se instaló en función de sostener la estrategia de personificar en las pandillas la amenaza y los males de la sociedad.

Luego de varios meses de implementada la estrategia del nuevo gobierno, la población comenzó a advertir su poca efectividad y la demagogia de los ofrecimientos bajo los cuales se justificó la Mano Dura. A mediados de 2006 después de más de 40 000 capturas efectuadas en ambos planes, dos leyes antipandillas y cientos de operativos dirigidos a limpiar las zonas de pandilleros, el Plan Súper Mano Dura fue retirado de forma discreta por las autoridades. Esto ocurrió en medio de un fuerte debate y severos cuestionamientos hacia el gobierno procedentes de sectores políticos, sociales y empresariales, debido al agudo incremento de homicidios que entre 2003 y 2006 habían pasado de 36 a 64 homicidios por cada cien mil habitantes y a la emergencia de dinámicas criminales como la extorsión, que habían generado una fuerte crisis la seguridad en el país.

La realidad mostró que los réditos del populismo punitivo del Gobierno de Saca no lograron mantenerse en el mediano plazo. Si bien la estrategia electoral de Arena logró resultados en el corto plazo al asegurar un tercer gobierno, terminó comprometiendo a futuro su continuidad como opción política presidencial. La crisis de seguridad que sobrevino después de la Mano Dura a mediados del mandato de Saca, afectó seriamente la imagen del gobierno y socavó junto a una acumulación de desaciertos y al desgaste progresivo del partido oficial, las posibilidades de que Arena continuara en el poder. Este contexto favoreció las condiciones para que se produjera por primera vez después del fin de la guerra, la esperada alternancia en el control del ejecutivo.

### **3. Los discursos dominantes en la construcción del enemigo único y su efecto en la opinión pública**

Los análisis de las narrativas protagónicas sobre las pandillas que han dominado en los medios de

<sup>15</sup>La ley en su Art. 4, literal m definió las organizaciones terroristas como aquellas agrupaciones provistas de cierta estructura de la que nacen vínculos en alguna medida estables o permanentes, con jerarquía y disciplina y con medios idóneos, pretenden la utilización de métodos violentos o inhumanos con la finalidad expresa de infundir terror, inseguridad o alarma entre la población de uno o varios países.

comunicación en El Salvador muestran que la cobertura mediática ha funcionado en general, como caja de resonancia del discurso oficial<sup>16</sup>. Diversos análisis de discurso de la cobertura periodística durante las Manos Duras mostraron que la mayor parte de los medios de comunicación se dedicaron a reproducir los discursos oficiales dominantes en torno a las pandillas en su cobertura del tema de la violencia. De esta manera, la retórica oficial que fue replicada en la mayoría de medios de comunicación configuró en el imaginario colectivo la figura del pandillero como victimario, convirtiéndolo como señala Martel “en el depositario de los viejos temores, en el pasado atribuidos a otras figuras como la del guerrillero o el comunista”. El lanzamiento de los planes gubernamentales fue acompañado de una enorme cobertura mediática y propagandística en la que se presentó a los pandilleros como la mayor amenaza a la seguridad de la población. Para justificar el combate unilateral de las pandillas, los gobiernos de Flores y Saca construyeron desde la retórica oficial dominante y mediante sendas campañas mediáticas la figura del “enemigo único”, personificado en el sujeto pandillero. Sin ningún sustento estadístico se les atribuyó la responsabilidad de un supuesto auge delincencial y la comisión de delitos atroces, lo que contribuyó a criminalizar la figura del pandillero al convertirlos en símbolos de amenaza social. Esto profundizó la estigmatización y criminalización de los jóvenes en riesgo social y en general, de la figura social de la juventud que culturalmente ha sido asociada a la violencia y al delito.

Es importante señalar que previo a la Mano Dura se habían producido una serie de casos de mujeres decapitadas, cuyas cabezas aparecieron en sitios públicos de las zonas urbanas, lo que generó un clima de alarma y zozobra entre la población. Estos hechos también fueron atribuidos por el gobierno las pandillas, sin investigaciones que lo sustentaran, lo que reforzó las narrativas de las maras como despiadados asesinos que fueron reproducidas por la mayoría de los grandes medios de comunicación. No dejó de ser llamativo que en corto período antes del lanzamiento del plan antipandillas, se suscitaban diversos y sucesivos hechos de decapitaciones de los que no se tenía precedente desde el fin de la guerra, que fueron expuestas a manera de espectáculo en espacios públicos.

Todo ello generó un clima de alarma e inseguridad generalizada que favoreció el respaldo popular a las respuestas de Mano Dura contra las pandillas y legitimó socialmente la adopción de medidas que atentaban contra los derechos de los jóvenes. A su vez, la criminalización de las pandillas creó un ambiente social adverso a los procesos de prevención y rehabilitación, en el que el respaldo a las iniciativas de reinserción social y comunitaria se fue erosionando. La evidencia empírica mostró que, durante la implementación de los planes antipandillas, las organizaciones que trabajaban procesos de rehabilitación y reinserción con pandilleros enfrentaron mayores obstáculos para desarrollar su trabajo<sup>17</sup>. El estigma de sospechoso se trasladó a muchos de los operadores que trabajaban con pandilleros algunos de los cuales fueron víctimas de acoso y maltrato policial. Varios de estos programas se vieron afectados por la inasistencia de los jóvenes debido a que eran detenidos a su salida, mientras que otros ya estaban presos o huyendo. Diversos proyectos de prevención y reinserción social sufrieron durante ese período problemas de sostenibilidad financiera debido a los obstáculos que enfrentaron las organizaciones de sociedad civil para trabajar con jóvenes en riesgo.

Un análisis en retrospectiva de las narrativas y representaciones sociales dominantes en la retórica gubernamental sobre las maras y pandillas, muestra que se ha construido una visión estereotipada de las pandillas que ha sobredimensionado sus aspectos delictivos. Esta retórica ha sido funcional a

<sup>16</sup>Martel, Roxana, 2007. “Las Maras salvadoreñas”, 83-125, en Las Maras. Identidades juveniles al límite, en Valenzuela, José Manuel, Nateras Domínguez, Alfredo, Reguillo Cruz, Rossana [Coord]. México: Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de la Frontera Norte, Casa Juan Pablos, Centro Cultural.

<sup>17</sup>Aguilar y Miranda, op.cit.

los gobiernos como distractor social de otros graves problemas sociales y sumamente útil para legitimar socialmente las respuestas de Mano Dura e incluso, la violencia extralegal dirigida contra esos grupos. A la vez, estos procesos de etiquetamiento criminal que han construido la representación social del pandillero como el enemigo interno o como la amenaza a la seguridad nacional, han favorecido la configuración de sus identidades como actores de la violencia, como enemigos del Estado. Estas narrativas han magnificado por lo general, el poder e influencia de estos grupos y los han conminado a asumir "las expectativas negativas que la sociedad tiene sobre ellos". Estos complejos procesos, según las teorías del interaccionismo simbólico, estimulan la producción de la delincuencia pues los sujetos a quienes se les asigna la etiqueta delictiva terminando identificándose y asumiendo esa representación social.

A la vez, la saturación mediática sobre las pandillas que caracterizó la cobertura periodística durante las Manos Duras, su tratamiento amarillista y la "espectaculización" de su estética y rasgos culturales, terminó paradójicamente exaltando la subcultura pandillera al otorgarles mayor visibilidad y publicidad, mientras que jurídicamente el Estado los proscibía. Pandilleros entrevistados en algunos estudios en esos años, coincidían en señalar que la forma en que los medios de comunicación presentaban a las pandillas durante la Mano Dura alentaba su dinámica violenta al exacerbar la rivalidad entre las dos pandillas hegemónicas y magnificar su poder y capacidad delictiva. Desde el plano de la opinión pública, estas narrativas en la retórica dominante del discurso oficial y en los medios de comunicación han contribuido a aumentar el repudio de la población hacia las pandillas, lo que ha configurado un clima de opinión y percepciones públicas sobre la violencia y las maras o pandillas que favorecen el respaldo de la población a las respuestas de mano dura, incluso aquellas que están al margen de la ley.

### 3.1. Las percepciones en la opinión pública

Hasta antes de las Manos Duras, las maras no eran vistas por la población como un problema social de envergadura nacional. Si bien habían figurado en la opinión pública como una molestia social y fuente importante de inseguridad en los barrios, es hasta el lanzamiento de la estrategia antipandillas que estos grupos comenzaron a aparecer en las encuestas como un problema de orden nacional. Sondeos periódicos realizados por el Iudop mostraban la evolución que tuvieron las percepciones ciudadanas sobre las maras como problema nacional en el período más intenso de la campaña de Mano Dura. El cuadro siguiente muestra las opiniones sobre el principal problema del país recogidas en las encuestas de evaluación del año del Iudop del 2002 al 2006 y en la encuesta sobre preferencias electorales cursada en octubre de 2003, en el que se midieron por primera vez las percepciones públicas sobre la Mano Dura.

Tabla 1. Percepción ciudadana en torno a los principales problemas del país, según encuestas de evaluación del Iudop, 2002-2006

Principal problema del país	2002	Octubre 2003	Diciembre 2003	2004	2005	2006
Delincuencia	18.3	24.4	21.6	15.6	26.5	47
Desempleo	21.1	17.5	21.6	25.8	17.6	11.6
Pobreza	11	14.2	19.1	22.7	23.8	14.9
Economía	14.8	9	15.1	16.9	11.5	9.1
Crisis de salud	18.5	---	---	---	---	---
Pandillas	---	20.8	8.6	4.4	7.0	6.3
Otros problemas	16.3	14.1	14	14.6	13.6	11.1

Estos datos muestran en concreto dos hallazgos relevantes: un aumento de la percepción de la delincuencia y de las maras como problema nacional. Respecto a lo primero, los datos indican que hubo un crecimiento de las opiniones que señalaban a la delincuencia como el mayor problema nacional en los primeros meses luego del anuncio del plan, asociado a la alarma de seguridad presentada por el gobierno y a partir de 2005 cuando la violencia efectivamente ya se había desbordado en el país. Como puede advertirse, entre 2003 y 2006 la proporción de ciudadanos que señalaba la delincuencia como principal problema nacional se duplicó. Un segundo elemento que muestran estos datos, es el apareamiento abrupto de una preocupación notable por las pandillas como problema nacional. Luego de no figurar como problema nacional en los años previos al lanzamiento del plan, el tema de las maras aparece expresamente mencionado en octubre de 2003 como el segundo mayor problema nacional con un 20% de opiniones. A partir de ese momento y de la mayor visibilidad que se les da a las pandillas con los planes mano dura, las maras son mencionadas entre los principales problemas que enfrenta El Salvador<sup>18</sup>. Un estudio sobre victimización y percepción de seguridad en El Salvador realizado por el Iudop en 2004<sup>19</sup> señalaba un agravamiento en la percepción ciudadana del fenómeno. Cerca de la mitad de los consultados (48.4%) señalaba a las pandillas como el problema más urgente que atender en materia de seguridad, por encima de expresiones como la delincuencia común (18.5%) y el crimen organizado (12.6%). A su vez, un 91% de los consultados consideró que las pandillas representan mucho problema a nivel nacional, lo que muestra que la percepción negativa del fenómeno se ha agudizado notablemente posterior al lanzamiento de la Mano Dura.

Estas percepciones fueron sin duda alimentadas por las campañas mediáticas que acompañaron la ejecución de los planes Mano Dura, en las que se responsabilizaba a las pandillas de la criminalidad en el país. El despliegue publicitario de los planes antipandillas, el discurso oficial que los criminalizó de forma generalizada y la amplia cobertura periodística a los operativos de capturas masivas, magnificaron la gravedad del fenómeno. Tal y como señala Roxana Martel<sup>20</sup>, en los primeros días de la cobertura de la operación mano dura, el discurso mediático convirtió a las maras en el principal emblema de la violencia, cuya peligrosidad era anticipadamente anunciada. Grafitos, tatuajes y lenguaje de señas anunciaban el peligro, manejo que favoreció su posicionamiento como amenaza nacional en las percepciones ciudadanas.

Más allá del análisis que intenta explicar la influencia del manejo mediático y político del tema en las percepciones de inseguridad y en las representaciones sociales de la violencia, es indudable que la dinámica violenta de las pandillas y las nuevas modalidades delincuenciales adoptadas por estos grupos los convirtieron con posterioridad a las Manos Duras en un serio problema de inseguridad ciudadana, debido a la evolución que experimentaron como actores de la violencia.

#### **4. El aumento de la criminalidad violenta**

Es preciso señalar que dada la constelación de factores que intervienen en la generación de la criminalidad, no se puede establecer una relación lineal entre el crimen y las políticas públicas, aunque la respuesta del Estado puede incidir en la ruta de evolución de un fenómeno criminal. Es difícil entender las complejas dinámicas criminales que se han gestado en El Salvador, sin considerar las

<sup>18</sup>La pregunta formulada es: En su opinión, ¿cuál es el principal problema que enfrenta El Salvador? Se trata de una pregunta formulada de forma abierta, en la que los entrevistados deben señalar el que consideran el mayor problema nacional.

<sup>19</sup>Cruz, José Miguel y Santacruz, María, 2005. "La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004". San Salvador: Ministerio de Gobernación, República de El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

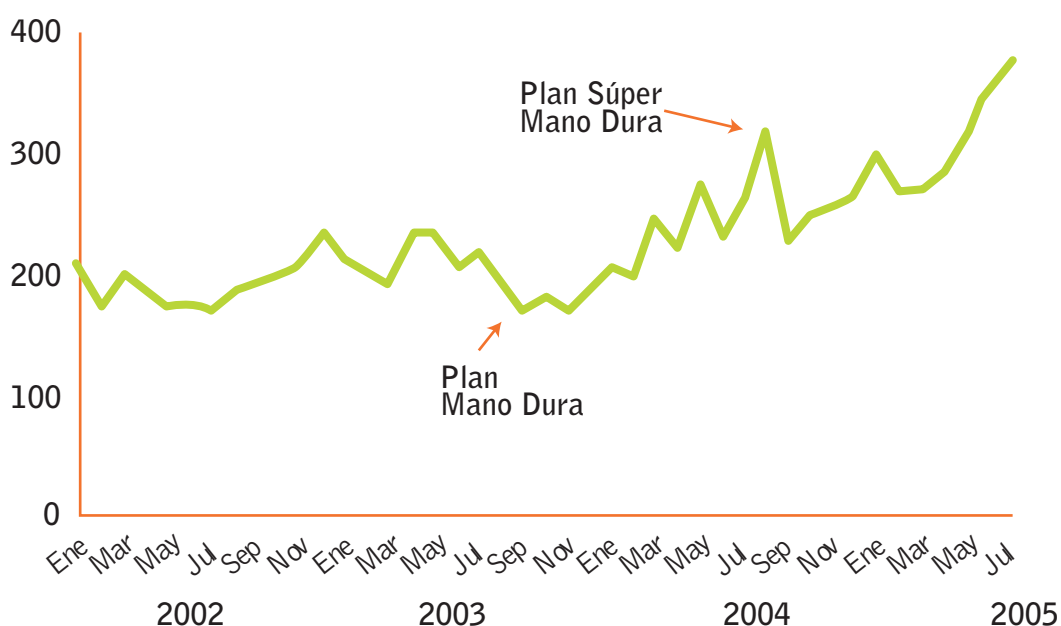
<sup>20</sup>Martel, op.cit.



diversas causas que lo subyacen. Esto aplica tanto al fenómeno de las pandillas, como a otras expresiones criminales. Sin embargo, no se puede ignorar que la radicalización de la respuesta represiva por parte del Estado que afrontó un problema social de una lógica primordialmente punitiva y bajo un esquema de guerra contra un "enemigo interno", generó condiciones para que, tanto la violencia producida por las pandillas, como la que se dirigió hacia ellos desde el Estado y de otros actores, se incrementara y complejizara. Bajo la implantación de una lógica de guerra, se generan escaladas de violencia y se producen dinámicas sociales e institucionales que favorecen procesos de inercia criminal que ponen a la violencia fuera de control. Además de haber aumentado la participación de las pandillas en los delitos violentos, el contexto de las Manos Duras favoreció la irrupción de otros actores ilegales como los grupos de limpieza social de pandilleros, algunos de los cuales quedaron operando como grupos de sicarios a sueldo. A la vez, la cultura de abuso y actuación extralegal que se instaló en la policía con las Manos Duras, convirtió a esta institución en fuente de inseguridad para la población, principalmente para los jóvenes pobres y marginados. En este complejo escenario, no puede dejar de señalarse la contribución de la criminalidad organizada a las dinámicas criminales que, si bien ha sido invisibilizada y de poca prioridad en las políticas de persecución penal, probablemente encontró en el contexto de las Manos Duras mayor espacio para operar, dado que todo el aparato represivo del Estado se enfocó unilateralmente en el combate de las pandillas, dejando de lado la persecución de otras expresiones criminales.

En este contexto, contrario a los argumentos que justificaron el despliegue de los planes Manos Duras y a las promesas de campaña de reducir la criminalidad, las tasas de homicidios y otros delitos violentos fueron incrementándose progresivamente durante el desarrollo y con posterioridad a los planes antipandillas. Además del aumento exponencial de los homicidios que se registró desde que inició la Mano Dura, surgieron otros delitos graves como la extorsión, que a partir de esos años se instaló como una actividad delictiva de permanente afectación nacional y en la que las pandillas han tenido una importante participación. El siguiente gráfico muestra el comportamiento mensual de homicidios registrados por la PNC en los años previos y posteriores a la aplicación de los planes mano dura.

Figura 1. Número de homicidios cometidos mensualmente entre enero 2002 y julio 2005





La estadística oficial muestra claramente el progresivo incremento de los homicidios experimentado a partir de la implementación de estos planes. Las tendencias al alza en el número de muertes violentas muestran concomitancia con el período en el que iniciaron ambos planes. El alza más notable se reportó luego de iniciado el Plan Súper Mano Dura en agosto del 2004 en el que se llegó a superar los 380 homicidios al mes, en contraste con la tendencia relativamente estable que se había mantenido en los primeros dos años de esa década, en el que se reportaban alrededor de 200 muertes al mes. El promedio diario de homicidios que se mantuvo hasta 2002 en siete se elevó a once en 2006, lo que representó un significativo agravamiento de la violencia letal. El aumento progresivo de muertes violentas durante los primeros meses de los planes marcó con posterioridad una tendencia que ha sido difícil revertir en los siguientes lustros. Contrario al patrón relativamente estable registrado en las tasas de homicidios a inicios de la década pasada que rondó las 32 muertes por cada cien mil hab., en 2005 el país había alcanzado tasas superiores a los 60 homicidios por cada cien hab. Entre 2003 y el 2006, período de implementación de las políticas antipandillas, la tasa de homicidios pasó de 36 a 65 muertes por cada cien mil hab.

Tabla 2. Número y tasas de homicidio a nivel nacional 2002-2008

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
No. de homicidios	2346	2270	2762	3761	3928	3496	3179
Tasa por cien mil hab.	32	36	48.7	63	64.6	57.3	51.9

Fuente: Elaboración propia con base a datos del IML y a las proyecciones de población de Digestyc.

Los datos desagregados disponibles para esos años a nivel nacional no permiten establecer de forma certera la autoría de esas muertes ni las razones de tal incremento. Sin embargo, algo que muestran de forma consistente las cifras oficiales de mortalidad violenta es que en este período se incrementaron los asesinatos de jóvenes bajo circunstancias desconocidas. Cifras del Instituto de Medicina Legal revelaban que entre 2002 y 2006 la proporción de jóvenes asesinados entre los 10 a 29 años pasó de ser el 56.7% del total de muertes intencionales al 62.2%. En decir, que 6 de cada 10 personas asesinadas en El Salvador durante la Mano Dura fueron niños y jóvenes entre los 10 y 29 años.

Las cifras policiales de esos años mostraban además que, entre los jóvenes, el grupo que exhibe la más alta vulnerabilidad de sufrir violencia letal eran las pandillas. Datos proporcionados por la oficina del Plan Súper Mano Dura dirigida por la PNC que funcionó hasta mediados del 2006, registró en 2005 un total de 1700 pandilleros muertos, lo que correspondía al 45% del total de homicidios. Este dato resultó controvertido en un momento en el que la estrategia mediática y política de la Mano Dura se enfocó en construir la representación social de los pandilleros solo desde la dimensión de victimarios. La evidencia empírica ha ratificado a lo largo del tiempo la doble dimensión del pandillero como víctima y victimario que pocas veces es reconocida socialmente, en medio de un discurso que históricamente los ha colocado como actores protagónicos de la criminalidad.

Si bien al incremento de hechos letales dirigidos a pandilleros pudieron haber estado asociado a distintos factores, entre ellos las transformaciones de la dinámica violenta de las pandillas que se produjo posterior a las Manos Duras, el clima de intolerancia y criminalización que irrumpió como resultado de la campaña que prevaleció durante estos planes gubernamentales, favorecieron el surgimiento de

prácticas de exterminio y justicia por cuenta propia dirigidas principalmente contra pandilleros o presuntos pandilleros. Casos reportados en los medios de comunicación de esos años mostraban con relativa frecuencia asesinatos de jóvenes ejecutados con armas reglamentarias o de uso privativo del ejército, a quema ropa, cadáveres con un tiro de gracia y con señales de haber sido torturados<sup>21</sup>. Durante las manos duras, la presencia y operatividad de varios grupos de exterminio de pandilleros fue cobrando cada vez mayor visibilidad, sin que ninguna de estas estructuras fuera investigada por las autoridades. En varias oportunidades algunos de estos grupos emitieron pronunciamientos por medios escritos y radiales en los que hacían advertencias que a las autoridades de que ampliarán su accionar. Pese a ello y a los antecedentes de estructuras paralegales que han operado como grupos de limpieza social en el pasado reciente, su existencia fue negada enfáticamente por las autoridades policiales y los funcionarios a cargo de la seguridad.

#### 4.1. La contribución de las pandillas a los homicidios

Uno de los datos donde ha existido mayores inconsistencias, incluso entre las mismas fuentes oficiales son los relativos a los homicidios cometidos por pandillas. La retórica oficial indistintamente del gobierno de turno, ha insistido en atribuir la gran mayoría de muertes violentas que ocurren a nivel nacional a las pandillas. Durante los planes antimaras se responsabilizó a las pandillas el 75% de los homicidios, sin respaldo de ninguna estadística oficial. Este dato sigue siendo controvertido e incongruente cuando se cotejan distintas fuentes oficiales, e incluso datos provenientes de distintas áreas al interior de la policía. Cifras producidas por el Centro de Operaciones y Servicios (COS), de la PNC indicaban que para 2004 los homicidios adjudicados a pandillas alcanzaban el 30.6% del total nacional<sup>22</sup>, mientras que Medicina Legal asociaba a las pandillas solamente el 10% de los homicidios. Esta última estimación no varió de forma significativa en los siguientes años (IML, 2005, 2006, 2007). Más allá de la “neblina cognitiva” respecto el peso real de las pandillas en la incidencia delictiva que se expresa en las inconsistencias de las estadísticas criminológicas oficiales, es importante señalar que el manejo políticamente sesgado de las tendencias delictivas y las distorsiones producidas por la introducción de leyes que crearon tipos penales para perseguir selectivamente a estos grupos, sobredimensionaron el rol de las pandillas en las actividades criminales, lo que no ha permitido conocer su impacto real en la criminalidad.

Pese a la poca fiabilidad de los datos oficiales referidos a los homicidios adjudicados a las pandillas, es importante reconocer que la evolución de las dinámicas delictivas que se produjo luego de los planes de Mano Dura, aumentó su participación en hechos delictivos de gravedad como los homicidios y las extorsiones. Datos de la Oficina del Plan Mano Dura de la PNC relativos a detenciones indicaban que entre 2004 y 2005 los pandilleros detenidos por homicidio se duplicaron al pasar de 432 a 964, lo que correspondió a un aumento del 55%. Si bien los registros de las detenciones no reflejan en su totalidad la incidencia delictiva, al tomar como base este parámetro a falta de datos confiables, se puede inferir que en términos de un año los homicidios en los que se individualizó la participación de pandilleros crecieron del 15 al 25.6%. Una tendencia similar se registró en las detenciones por robos y portación ilegal de armas de fuego, que entre 2004 y 2005 pasaron del 38.3 al 63%. En efecto, operadores del sistema de justicia entrevistados en un estudio de 2006<sup>23</sup> coincidían en señalar que a diferencia de años atrás en los que los pandilleros aparecían vinculados mayoritariamente a delitos patrimoniales (robos, hurtos, etc.), su participación en delitos graves como los homicidios había crecido de forma

<sup>21</sup>Véase: Diario El Mundo. “Serie de ejecuciones planificadas en el país” 20 de junio del 2006, pg.3.

<sup>22</sup>Aguilar y Miranda, *opc.cit.*

<sup>23</sup>Aguilar, Jeannette, 2007. “Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen”. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/maras2007.pdf>).

importante. Sin embargo, un examen más global de las figuras penales bajo las cuales se detuvo a los pandilleros en esos años muestra que, gran parte de las detenciones se produjeron principalmente por agrupaciones ilícitas, desórdenes públicos y resistencia, es decir tipos penales aprobados durante la Mano Dura para asegurar la detención y condena de pandilleros.

Tabla 3. Delitos por lo que eran capturados los pandilleros, 2004-2005

Delitos	2004	2005
Agrupaciones ilícitas	3 873	8 419
Desórdenes públicos	1 539	2 149
Resistencia	558	950
Homicidios	432	964
Robos	372	603
Amenazas	264	430
Hurto	129	200
Identificarse con una mara	299	---
Lesiones	197	362
Pertenecer a una pandilla	7720	---
Portación ilegal de armas de fuego	197	536
Extorsión	---	97
Otros delitos	427	448
<b>Total</b>	<b>16 007</b>	<b>15,158</b>

Fuente: Oficina del Plan Súper Mano Dura, PNC.

Al examinar estos datos, es importante llamar la atención sobre el aumento de casi tres veces que registró entre 2004 y 2005 el delito de agrupaciones ilícitas, el cual obedeció a la incorporación de esta figura delictiva en el código penal después de haber concluido la vigencia de la segunda Ley Antimaras. Fue evidente, además, cómo la introducción de estos tipos penales produjo un abrupto abultamiento de capturas y procesos penales asociados a hechos delictivos como identificarse con una mara o pertenecer a una pandilla, que de un año a otro desapareció con el cambio de legislaciones. Al margen de ello, el manoseo de que fueron objeto las leyes penales y el sistema judicial del país para legitimar campañas políticamente rentables y sustentar afirmaciones políticamente interesadas, produjo daños y costos incalculables al sistema jurídico, al Estado de Derecho y al respeto a los Derechos Humanos en El Salvador.

#### 4.2. La masificación del control extorsivo

Indudablemente, una de las actividades delictivas que evolucionó a complejas y sofisticadas modalidades como resultado de la concentración masiva de los pandilleros en las cárceles y de la reconfiguración de las dinámicas criminales que emergieron durante las políticas de Mano Dura, fue la extorsión. La masificación de la llamada "renta" y la articulación de extensas redes de economía criminal alrededor de la actividad extorsiva ha tenido un impacto económico y social de grandes proporciones para el país. Hasta antes de las Manos Duras la extorsión como delito reportaba bajos niveles de incidencia. No es hasta el 2005 que las pandillas aparecen asociadas más directamente a esta modalidad delictiva, período en el que empieza a ser utilizada de forma corporativa para la generación de recursos de la pandilla, debido al confinamiento de buena parte de sus liderazgos en las cárceles. Aunque en el pasado las pandillas se caracterizaban por solicitar el típico peaje a los residentes de los barrios y colonias donde tenían presencia territorial, nunca llegó a convertirse

en una actividad sistemática y articulada que buscara captar fondos para la organización, tal como ocurrió con la llamada “renta” a partir de los planes antipandillas<sup>24</sup>. De acuerdo a fuentes oficiales disponibles, la extorsión constituye el delito en el que las pandillas tienen mayor participación. Al ser recluidos la gran mayoría de sus liderazgos en las cárceles, recurrieron a esta modalidad delictiva para obtener fondos que fuesen utilizados para su subsistencia en la cárcel, el pago de abogados de los líderes detenidos, la compra de armas y la mejora de su capacidad logística para enfrentar la embestida estatal.

Sin embargo, como ha sido señalado con anterioridad en otros estudios, y reconocido por entidades a cargo de la investigación del delito como la Fiscalía General de la República, las extorsiones en el país no son responsabilidad única de las pandillas. Al auge de las extorsiones también han contribuido los delincuentes comunes, las bandas organizadas, empresarios, ciudadanos comunes e incluso policías, quienes han aprovechado la masificación de este delito y los altos niveles de impunidad prevalecientes, para operar en nombre y/o en coordinación con las pandillas. Un ejemplo ilustrativo de ello son las extorsiones que han afectado al sector del transporte público, muchas de las cuales han estado asociados a la competencia desleal y a la disputa de las líneas de buses entre los propios empresarios y empleados del rubro de transporte. **Esto evidencia además cómo las actividades ilícitas se ven retroalimentadas y promovidas por el clima de corrupción e impunidad que predomina en el país y en el que participan sectores que tradicionalmente no son objeto de persecución por parte de las autoridades.**

En relación a la interpretación de las cifras oficiales disponibles relativas a la participación de las pandillas en distintos delitos durante esos años, es importante advertir que, si bien hay que considerar los datos existentes, es innegable reconocer que existió una clara intencionalidad de sesgar los datos en dirección de adjudicar la mayor responsabilidad de hechos criminales a las pandillas, para justificar la implementación de las campañas de mano dura. Estas distorsiones orientadas a sobre ponderar el peso de las pandillas en la criminalidad del país, aunaron a la “neblina cognitiva” prevaleciente sobre la dinámica delictiva en el país, que tiene como consecuencia directa la imposibilidad de contar con un diagnóstico certero que oriente las intervenciones de políticas públicas.

## 5. El impacto en el sistema penitenciario y la expansión del control territorial

Los enfoques prevalecientes del manodurismo que imperaron en las políticas de seguridad desde inicios de la década pasada, generaron diversos impactos en la institucionalidad del país y en las áreas del subsistema de justicia. Uno de los ámbitos del sistema de justicia que ha visto más impactado por las políticas de endurecimiento contra las pandillas fue el sistema penitenciario. La evidencia empírica recabada en diversos estudios<sup>25</sup>, muestra que algunos de los mayores impactos de las políticas de mano dura en el sistema penitenciario fueron: el aumento significativo del hacinamiento y la sobrepoblación carcelaria, el fortalecimiento de las pandillas como redes criminales, la adopción de la cárcel como el principal ámbito de operación de las pandillas; la irrupción de nuevas dinámicas criminales y de corrupción que permearon todo el sistema penitenciario y la reestructuración y reconfiguración de todo el sistema penitenciario en atención a las dinámicas particulares que impusieron las pandillas a medida ganaron presencia y control en los recintos carcelarios.

Uno de los efectos más visibles e irreversibles de las reformas penales que se adoptaron con posterioridad a las Leyes Antimaras, fue el incremento progresivo de la tasa de encarcelamiento de pandilleros. El

<sup>24</sup>Aguilar, op.cit.

<sup>25</sup>Véase: Cruz, José Miguel, 2007. “Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte a los estudios interamericanos”, Francis Pisani et al [eds.] 1ª. edición. México. Instituto Autónomo de México. Miguel Ángel Porrúa librero-editor; Aguilar, op.cit. y Andrade, Laura y Carrillo, Adilio, 2015. “El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones”. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

severo aumento del ingreso de pandilleros a los centros penales no se advierte sino hasta mediados de la administración Saca, período en el que figuras penales como las asociaciones ilícitas, desórdenes públicos y resistencia al arresto fueron incorporadas en el Código Penal y aplicadas de forma bastante generalizada por los operadores del sistema de justicia para procesar a miembros de pandillas. Previo a la implementación de los planes, los pandilleros recluidos en el sistema de adultos constituían alrededor de la tercera parte de toda la población penitenciaria, que a inicios de la década pasada rondaba los 10 000 internos. Entre los años 2003 y 2008, los pandilleros detenidos en las cárceles salvadoreñas se duplicaron al pasar de 3053 a 6694, lo que representó un aumento del 119 %. Este significativo crecimiento de ingresos penitenciarios de pandilleros no derivó en la ampliación de la capacidad instalada del sistema penitenciario, lo que agravó el hacinamiento carcelario. Entre 2004 y 2008 período de implementación de la Súper Mano Dura, la población carcelaria total creció en 7624 internos, de los cuales el 88 % correspondían a miembros de pandillas. Esta importante contribución numérica de las pandillas al sistema carcelario salvadoreño se sostuvo con posterioridad a las Manos Duras, resultante del esquema penal instaurado y de la creciente participación de las pandillas en hechos delictivos.

Tabla 4. Evolución de la población penitenciaria y de las pandillas en el sistema penitenciario salvadoreño

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
No. de pandillas	3053	n.d.	n.d.	3489	5412	6694	7555
Total población reclusa	11 451	12 176	12 525	14 682	17 677	19 800	21 032

Fuente: Dirección General de Centros Penales

El continuo ingreso de pandilleros a las cárceles contribuyó de forma significativa a elevar los niveles de hacinamiento y la sobrepoblación carcelaria. Esta saturación del sistema carcelario que hacia finales de la década pasada ya era crítica, se vio agravada por la falta de previsión de las autoridades de seguridad, quienes continuaron funcionando con la capacidad instalada y los cupos existentes en los noventas. Esto evidenció el nivel de improvisación e inmediatez con que el Ejecutivo impulsó las políticas antimaras, el que no se anticiparon ni prepararon las mínimas condiciones institucionales para albergar tal volumen de personas. Hacia finales de la administración Saca, los pandilleros recluidos en el sistema de adultos representaban el 40 % del total de la población reclusa. Numéricamente, para esos años solamente los pandilleros estaban cerca de cubrir la capacidad máxima del sistema, que rondaba los 8000 cupos.

El encarcelamiento continuo de todos aquellos sospechosos de ser pandilleros, la imposición de penas prolongadas y las restricciones impuestas por el sistema penitenciario y el sistema penal para impedir que sus miembros se incorporaran a los programas de rehabilitación u optaran por medidas alternas a la prisión, son factores que han contribuido a la evolución criminal del fenómeno de las pandillas y en general, a la agudización de la delincuencia en el país. Las condiciones bajo las cuales se recluyó a tal cantidad de pandilleros a partir de las Manos Duras, favoreció que las cárceles se convirtieran en el centro de operaciones de los liderazgos de las pandillas, desde los cuales ejercieron el control de la violencia en las calles en territorio salvadoreño, e incluso fuera de las fronteras nacionales.

### 5.1. La pérdida de la cárcel como territorio de control estatal y la segregación carcelaria de las pandillas

Una de las decisiones de política penitenciaria que contribuyó de forma significativa a la profesionalización y estructuración de las pandillas como redes de economía criminal fue la segregación

grupal de pandilleros en las cárceles en función del criterio de afiliación a una u otra pandilla y no de su perfil criminal o su condición jurídica. **Los hallazgos de diversos estudios<sup>26</sup> mostraron cómo la política de separación de pandillas adoptada desde 2003 por el sistema penitenciario salvadoreño y avalado por el sistema de justicia, consolidó sus identidades grupales (como MS o como Barrio 18), incrementó su sentido de lealtad, fortaleció su organización y la consolidación de liderazgos nacionales al concentrar pandilleros de una misma pandilla procedentes de diferentes zonas del país, sin sistemas de control por parte del sistema penitenciario.**

El creciente número de pandilleros que ingresaron al sistema penitenciario a partir de los planes antimaras y la lógica penitenciaria de separarlos en los penales en función de su afiliación pandillera, dotó a las pandillas de una importante presencia y control en los recintos penitenciarios. Durante la Súper Mano Dura el Estado había dispuesto total o parcialmente 14 de los 19 centros penales de adultos para recluir miembros de la MS, de la Pandilla del Barrio 18 y disidentes de ambas pandillas según su afiliación pandillera, bajo condiciones de ocio total y con una exigua supervisión en su interior. Esto representó en la práctica que el Estado cedió el control de las cárceles a los propios grupos de pandilleros y con ello legitimó las identidades grupales de las dos principales pandillas. La segregación de las pandillas según su afiliación MS o Barrio 18 devino en una reestructuración de facto del sistema penitenciario e impuso las dinámicas propias de estos grupos, quienes tomaron el control casi absoluto de lo que acontecía “muros adentro”. Contrario a los fines que justificó la separación de los pandilleros en los penales, los estallidos de violencia, los asesinatos y las purgas internas se dispararon poco tiempo después. Solamente en 2004 la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos documentó 15 crisis carcelarias<sup>27</sup>. El control sistemático que las pandillas llegaron a tener en todo el sistema penitenciario, se expresó también en los diversos amotinamientos en cadena que se organizaron en los penales adscritos a una u otra pandilla. Estos grupos mostraron en diversos momentos su potencial para producir crisis y desestabilizar todo el sistema penitenciario.

Este contexto favorecido por la extendida y sistemática corrupción que ha existido históricamente dentro de las cárceles, facilitó que desde la prisión los liderazgos de las pandillas siguieran girando órdenes a las clicas en los territorios, planificando delitos y ejerciendo el control de la violencia en las calles. Esta dinámica dio lugar a la emergencia al interior de las penitenciarías de una demanda de nuevos mercados de tráfico de objetos ilícitos como el de celulares, que se volvieron claves para mantener la comunicación con el exterior y ejercer el control extorsivo y de la violencia en las calles.

Pero la segregación de las pandillas en las cárceles no solo consistió en la mera asignación de pandilleros a diferentes cárceles según su membresía. Los penales donde han sido reclusos los pandilleros han sufrido por lo general, un abandono deliberado por parte del Estado. Estas cárceles suelen exhibir los mayores niveles de hacinamiento, las peores condiciones de habitabilidad y salubridad y la mayor precariedad en el acceso a los servicios básicos. Los pandilleros activos también fueron excluidos de los procesos de rehabilitación y resocialización que el sistema penitenciario está constitucionalmente obligado a propiciar. Las cárceles que albergan pandillas han carecido en general de programas de rehabilitación estatales y del acompañamiento de los equipos criminológicos que favorezcan su readaptación. Sus miembros fueron excluidos del régimen de progresividad que establece el sistema penitenciario, aunque hubiesen cumplido los requisitos de ley. Las reformas penales derivadas de las Manos Duras establecieron que ser miembro de pandilla es un agravante que les impide acceder a

<sup>26</sup>Cruz, op.cit, Aguilar, op.cit

<sup>27</sup>Instituto Universitario de Opinión Pública. 2014. “La situación de la seguridad y la justicia en El Salvador 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras”. Aguilar, Jeannette [Coord.] San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.



los beneficios penitenciarios que estipula la ley, y por tanto, están impedidos para transitar a las fases de confianza y semi libertad que contempla el régimen penitenciario. Esto significa que, en la práctica, los pandilleros recluidos han adolecido de toda clase de incentivos para rehabilitarse, lo cual tiene un fuerte impacto para una población que es mayoritariamente joven, dada la posibilidad de que pasen buena parte de su juventud en prisión. Contrario al fin rehabilitador, las condiciones prevalecientes en las cárceles de pandillas y las propiciadas por el Estado con sus políticas de segregación, desatención y deshumanización, han favorecido su socialización y evolución criminal. Fue precisamente en estas condiciones y bajo la tutela del Estado en las cárceles salvadoreñas que las pandillas evolucionaron a complejas organizaciones criminales, sin que la institucionalidad hiciera algo más que seguirles ofreciendo represión y encierro para enfrentarlas.

## 6. La evolución de las pandillas a partir de la Mano Dura

Las pandillas constituyen muy probablemente el fenómeno socio criminal más complejo y dinámico de la posguerra salvadoreña y uno de los mayores desafíos que enfrenta en la actualidad la sociedad salvadoreña. En menos de tres décadas, estas organizaciones han pasado de ser un fenómeno cultural-generacional a convertirse en redes criminales organizadas con capacidad de agencia en el ámbito de la política. Pese a la “corporativización” y profesionalización criminal que han experimentado en la última década y media, las investigaciones sugieren que algunas de las principales causas primigenias que empujan a niños y jóvenes a incorporarse a las pandillas siguen siendo las mismas de hace tres décadas.

Es importante reiterar como ha sido señalado por diversos estudios, que las pandillas no son resultado de una sola causa, ni de la simple suma de muchos factores. Las pandillas surgen, se nutren, se reproducen y transforman de una compleja sinergia de factores de orden familiar, social comunitario e individual, pero también de factores asociados a decisiones de orden político e institucional. Esta multicausalidad impide *comprender* el fenómeno solamente desde el influjo de las respuestas estatales. Sin embargo, la lógica represiva y el esquema de guerra con los que el Estado salvadoreño ha encarado del fenómeno en la última década y media ha sido tan intensa y reiterativa, que hoy día no es posible entenderlo día sin considerar los enfoques de las políticas públicas que han prevalecido en su abordaje. La evidencia disponible en diversos países muestra que, políticas primordialmente represivas para combatir el crimen producen resultados contraproducentes a los que las justifican, algo que en el caso de las pandillas salvadoreñas ha sido documentado en distintos estudios<sup>28</sup>. Esto ocurre tanto porque estas agresivas políticas propician la radicalización de los grupos a los que el Estado declara enemigos, como porque los procesos de criminalización y estigmatización que producen profundizan el entorno de exclusión y la segregación en los que surgen y se reproducen. El contexto de persecución de los planes antipandillas, junto a la persistencia de factores de riesgo asociados a su generación y reproducción, propiciaron cambios importantes en la dinámica y funcionamiento del endogrupo y aceleraron procesos de mutación que las investigaciones académicas habían advertido oportunamente<sup>29</sup>.

Si bien en los años previos a las políticas antimaras ya se advertían entre las pandillas importantes transformaciones relacionadas con un mayor ejercicio de la violencia, el tránsito cualitativo más importante en la dinámica pandilleril relacionada con el ejercicio de la violencia, se registró en el contexto de los planes antipandillas. Los hallazgos de un estudio realizado en 2006 por el Iudop mostraban importantes transformaciones en las dinámicas de la violencia y en la organización

<sup>28</sup>Cruz, op.cit.; Cruz y Carranza, op.cit., Aguilar, op.cit.

<sup>29</sup>Cruz, José Miguel y Portillo, Nelson, 1998. “Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran Salvador. Más allá de la vida loca”. San Salvador: Homies Unidos, Instituto Universitario de Opinión Pública, Rádda Barnen de Suecia, Save the Children de Estados Unidos. UCA Editores; Santacruz, María y Concha-Eastman, Alberto, 2001. “Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas del Gran Salvador”: Instituto Universitario de Opinión Pública.



de las pandillas adoptadas para lidiar con la persecución del Estado. Al respecto, se señalaba “la criminalización y persecución selectiva de los pandilleros, así como la desatención permanente hacia las condiciones de exclusión social de la juventud salvadoreña, ha contribuido a generar una importante recomposición de su estructura, organización interna, sistema de normas y valores, fines y objetivos de la organización pandillera, que lo perfila como una nueva modalidad de organización criminal que está generando una importante cuota de violencia”<sup>30</sup>(Aguilar, 2007, pg.879).

Algunos de las transformaciones más relevantes de las pandillas documentadas a partir de la Mano Dura fueron:

-La expansión y reconfiguración de sus territorios de dominación. Un efecto paradójico de la proscripción de las maras durante las Manos Duras, fue la mayor movilidad de sus miembros al obligarlos a huir de sus comunidades a otras regiones del país o a otros países de la región. Su proscripción los obligó a vivir en la clandestinidad, y preparar constantemente la huida y reorganizarse en nuevos territorios. Esto supuso una expansión de su presencia y control territorial a nivel nacional e incluso transnacional, y con ello, la ampliación de sus espacios de dominación. Con el propósito de evadir la persecución policial, muchos pandilleros se desplazaron a municipios del país donde tradicionalmente no se había registrado presencia de pandilleros. Otros se desplazaron a diversos países de la región centroamericana y a través de las rutas migratorias sur-norte de México con rumbo a Estados Unidos. En México, su presencia acaparó la atención de los medios, lo que generó alarma social. Se propagó la idea de una supuesta invasión de maras salvadoreñas en territorio mexicano<sup>31</sup>.

Uno de los ámbitos institucionales de los que las pandillas tomaron control fueron los centros penales. Como ha sido señalado con anterioridad, la manera en que se efectuó la segregación de los pandilleros detenidos en función de su afiliación pandillera, terminó convirtiendo a las cárceles en una extensión de los territorios bajo su dominio. Los liderazgos pandilleros detenidos han ejercido a lo largo del tiempo el control de la dinámica de los penales asignados a su pandilla, de la vida de los reclusos, e incluso en muchos casos, de los empleados penitenciarios asignados a esos reclusorios. Otro de los fenómenos que se produjo al concentrar pandilleros de una misma pandilla en algunos centros penales, fue la movilización e instalación de familias enteras de pandilleros y miembros de pandillas en comunidades situadas en los alrededores de los centros penales. En algunos casos, la movilidad de estos grupos ha generado una serie de problemas a los pobladores de las comunidades. Algunos residentes han sido expropiados de sus viviendas y desplazados de manera forzada a otras zonas del país, debido a las nuevas dinámicas delincuenciales que se han generado en esos territorios.

-Procesos de formalización institucional. A partir de la Mano Dura las pandillas se estructuraron como una organización jerárquica, con roles y funciones más claramente definidos para asegurar una mayor efectividad y coordinación de sus acciones colectivas. El surgimiento de liderazgos nacionales, regionales o locales con capacidad de mando y articulación, también conllevó divisiones y conflictos al interior de las dos principales pandillas, lo que agudizó la violencia endogrupal. Los hallazgos de estudios realizados a mediados de los dos mil mostraban que las pandillas se habían convertido en estructuras más cerradas, jerarquizadas y corporativizadas. Esto conllevó también cambios radicales en sus dinámicas internas y al endurecimiento de sus normas y códigos de honor y conducta como formas de ejercer un mayor control y disciplina

<sup>30</sup>Aguilar, Jeannette, 2007. “Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas”, Estudios Centroamericanos (ECA), (708) 877-890, p.879.

<sup>31</sup>Véase Valenzuela y otros, op.cit.

entre sus miembros. Por ejemplo, se incorporó como ritual de ingreso para los nuevos miembros el asesinato de una o varias personas, en vez de la típica paliza de los 13 o 18 segundos que había sido el clásico ritual de iniciación. El cambio continuo de reglas obedeció a la necesidad de reducir el riesgo de infiltraciones policiales al interior de la pandilla. En este contexto, emergieron las purgas y ajusticiamiento al interior de la pandilla, que hasta antes de las manos duras era bastante remoto encontrar.

A su vez, la clandestinidad bajo la cual debieron operar las pandillas durante los planes de persecución les obligó a replantear sus tradicionales mecanismos de comunicación simbólica y gestual y a modificar su imagen y estética prototípica para pasar desapercibidos ante las fuerzas de seguridad.

-Aumento del ejercicio de la violencia instrumental y profesionalización de sus dinámicas criminales. La evidencia empírica mostró que la violencia ejercida por las pandillas, hacia la pandilla rival, hacia sus propios miembros y a los ciudadanos se agudizó cualitativa y cuantitativamente con posterioridad a las políticas de persecución. En los territorios, las pandillas aumentaron su capacidad logística mediante el uso de vehículos, medios de comunicación y el acceso a armas de fabricación industrial, lo que elevó el nivel de letalidad de sus acciones. A la vez, se configuraron desde la cárcel como redes de economía criminal con capacidad de controlar distintos negocios ilícitos en los territorios. Bajo estas nuevas lógicas, el ejercicio de la violencia se convirtió en un medio para obtener fines de lucro, al margen de que esta continuó siendo utilizada para obtener ganancias simbólicas como ejercer dominio e imponer identidad.

Una de las actividades que ilustra la complejidad y sofisticación de las redes criminales que se estructuraron en el seno de los centros penales es la extorsión, la cual ha funcionado como un mecanismo de generación de ingresos corporativos de la pandilla. Este delito se masificó y adoptó diversas modalidades luego del encarcelamiento masivo de pandilleros a mediados de la década pasada. Desde la cárcel se organizaron amplias redes de control extorsivo que eran operativizadas en los territorios. Esto muestra cómo las dinámicas delincuenciales que se gestaron en la prisión a partir de las Manos Duras tuvieron una fuerte repercusión en la instauración de complejas actividades delictivas en las calles. La evidencia empírica mostró además que desde mediados de la década pasada se incrementó la participación de las pandillas en delitos más graves como los homicidios, así como sus vínculos y colaboración con estructuras del crimen organizado.

Muchas de estas nuevas dinámicas emergieron probablemente al inicio como formas de adaptación y afrontamiento frente a las circunstancias adversas impuestas por la persecución estatal, más que como una respuesta planificada de las pandillas hacia el Estado. Sin embargo, las pandillas mostraron un enorme potencial para desarrollar diversos mecanismos de sobrevivencia frente a la embestida estatal. Todas estas transformaciones configuraron progresivamente un modo distinto de ser pandilla del que se había documentado con anterioridad a las políticas de Mano Dura.

Mientras tanto, desde el Gobierno de Saca se favorecía por acción u omisión la operatividad de diversas y complejas redes de criminalidad organizada y corrupción, incluyendo las que lideraba el propio presidente junto a su más cercano grupo de colaboradores, que desde inicios del Gobierno habían articulado complejos mecanismos administrativos para saquear sistemáticamente las arcas del Estado<sup>32</sup>. Entre 2005 y 2009 se creó una red política-económica con evidentes fines ilícitos de

<sup>32</sup>Importante señalar que el grupo de los que han sido condenados junto al ex presidente Saca se encuentran algunos de los funcionarios que tuvieron un rol protagónico en las decisiones de las políticas de seguridad y en el manejo de las comunicaciones y propaganda de Casa Presidencial, como el Secretario de la Juventud y el Secretario de Comunicaciones de la Presidencia.

enriquecimiento y poder<sup>33</sup>, que luego fue utilizada por el presidente Funes y sus allegados. En este contexto, es importante señalar que la construcción en el imaginario colectivo de las maras como “enemigo público” a quién se enfiló toda la acción punitiva del Estado, no solo fue útil para generar en el corto plazo réditos electorales al partido Arena en las elecciones de 2004, sino conveniente y funcional en el mediano plazo para favorecer los intereses de la criminalidad organizada, en tanto se logró mantener la atención de la población en las pandillas como fuente de preocupación, mientras estas complejas redes criminales operaban sin mayor control de los entes fiscalizadores dentro y fuera del Estado. Sin embargo, el legado de muerte, violencia y de guerra contra las pandillas que dejaron las Manos Duras para los siguientes años y que luego le costó a Arena su continuidad en el poder, dio inicio a una grave crisis de seguridad y a una escalada de muertes y dinámicas violentas que el nuevo gobierno debió heredar, sin estar preparado.

## 7. Consideraciones

Si bien ha existido consenso entre especialistas de la academia, organismos internacionales, actores sociales e incluso, actores políticos sobre el fracaso de la Mano Dura y la inviabilidad de los enfoques unilateralmente punitivos para el abordaje de la criminalidad, prevalece entre los tomadores de decisión una tendencia a privilegiar esta clase de políticas. Ello obedece en parte a que las “falsas salidas” siguen siendo políticamente rentables y socialmente viables en sociedades agobiadas por la criminalidad y desprotegidas por sistemas de seguridad y justicia inoperantes e ineficaces.

Aunque la Mano Dura como estrategia electoral tuvo una temporalidad relativamente corta, en tanto perseguía objetivos políticos en lo inmediato, instaló condiciones en el plano de lo simbólico, cultural e institucional que han tenido repercusiones en el largo plazo. En el ámbito de lo simbólico, las narrativas y representaciones sociales que configuraron a las pandillas como el enemigo único, han creado en el imaginario colectivo “amenazas” que han explotado la vocación autoritaria de la población y favorecen el respaldo social a políticas draconianas, incluso aquellas que puedan estar al margen de la ley. **Las sociedades que viven con miedo suelen ver con simpatía esas falsas salidas, aunque sea solo un alivio temporal a los problemas que los agobian.**

Otro de los efectos más visibles de las políticas antipandillas fue haber consolidado un ejercicio del poder penal que legalizó la vulneración de derechos, principalmente los de un grupo en particular a quien se dirigió casi unilateralmente la acción punitiva del Estado. Muchas de las reformas penales diseñadas a la medida de las demandas políticas del momento, han distorsionado el sentido de la justicia y los propósitos del sistema penal. Este tipo de legislaciones no solo han favorecido la criminalización de estos grupos a lo largo del tiempo, sino que han instalado en las lógicas de la persecución penal y sus operadores los principios del derecho del enemigo. En la práctica, estas nociones en las que se concibe al enemigo como no persona y por tanto, despojada de derechos, se han instalado en la subcultura policial y organizacional de los operadores del sistema de justicia. Esto ha dado lugar a que se legitime en la actuación de los operadores judiciales y policiales una serie de vulneraciones y violaciones a los derechos humanos en contra la población que ha erosionado aún más los niveles de confianza ciudadana en las instituciones de justicia y seguridad.

Finalmente, en cuanto al agravamiento de la criminalidad, la compleja y delicada situación de seguridad que sobrevino después de las Manos Duras, no solo mostró con suficiente evidencia empírica que el modelo de persecución selectiva y de encarcelaciones masivas de las pandillas fracasó, sino que generó las condiciones para que la criminalidad de las pandillas mutara y se convirtieran en un auténtico

<sup>33</sup>Waxenecker, Harald, 2017. “Elite políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura del Estado? San Salvador: Fundación Heinrich Böll Stiftung Centroamérica, p.45.

poder fáctico que ha ejercido un extenso y riguroso control de la violencia tanto dentro como fuera de las cárceles. Sin embargo, los efectos contraproducentes y los impactos que en el largo plazo dejaron las Manos Duras a nivel social, económico político e institucional no han sido analizados a profundidad por los sucesivos gobiernos, ni evaluados por los gabinetes de seguridad, aun cuando son éstos los que han tenido que lidiar con sus diversos impactos. Contrario a ello, los siguientes gobiernos denominados de izquierda cayeron en la inercia de replicar con esquemas aún más radicales e incluso, extralegales nuevas políticas de endurecimiento contra las pandillas.

## Capítulo II. La política de seguridad del gobierno de Mauricio Funes: remilitarización y negociación con las pandillas.

Este apartado está dedicado a examinar las políticas y los enfoques de seguridad prevalecientes en la gestión de gobierno de Mauricio Funes y su impacto en la situación de seguridad e institucionalidad del ramo de seguridad. Para su análisis se recurrió a documentos oficiales, planes y políticas, así como a información recabada en un estudio realizado por el Iudop en 2014. El capítulo está organizado en siete bloques. Una primera sección aborda el contexto político en el que el gobierno de Funes asume la presidencia y la injerencia de diversos grupos de interés que se articularon en redes clientelares en torno al Ejecutivo. Posteriormente, en las siguientes dos secciones se documentan los esfuerzos por institucionalizar la política de seguridad y convivencia y la injerencia del sector militar para imponer un amplio esquema de militarización que trascendió a las áreas de seguridad interna y favoreció la habilitación política de los militares en la administración pública. En una cuarta sección se aborda el proceso de negociación entre el gobierno y las pandillas que mediáticamente se denominó la “tregua entre pandillas” y la reducción de homicidios que tuvo lugar en ese período. Una quinta parte se aproxima a algunas de las narrativas más importantes que posicionó en la opinión pública el general Munguía Payes y sus posibles significantes. Una sexta sección aborda brevemente algunos factores que pudiesen haber influido en la evolución política de las pandillas, así como los riesgos que a futuro representa esta transformación. El capítulo cierra con algunas consideraciones generales.

### 1. El contexto político en el que se decide la política de seguridad del gobierno

La coyuntura crítica de la transición política de 2009 que se generó con la alternancia en el control del Ejecutivo bajo un gobierno de izquierda, después de dos décadas de sucesivos gobiernos de Arena, ofreció una oportunidad inédita de fortalecer las frágiles instituciones de seguridad que surgieron de los Acuerdo de Paz y avanzar en las reformas democráticas que el país demandaba para encarar los serios desafíos en materia de seguridad. A su llegada al gobierno y por primera vez en la historia salvadoreña, el ex presidente Mauricio Funes y sus funcionarios de seguridad reconocían explícitamente la presencia dentro del Estado de estructuras de criminalidad organizada que amenazaban la estabilidad y seguridad del país<sup>34</sup>.

*“Nuestra democracia se encuentra acechada por las fuerzas oscuras del narcotráfico y del crimen organizado (...).”*

[Mauricio Funes en su discurso de toma de posesión de 1 de junio de 2009]

<sup>34</sup>Véase <http://especiales.laprensagrafica.com/2011/funes2doaniversario/wp-content/uploads/2011/05/1-Toma-de-posesi%C3%B3n-presidente-Funes.pdf>

En función de esa delicada situación, la persecución y desarticulación de tales estructuras se planteó como un desafío de primer orden para garantizar la seguridad y estabilidad del país. En septiembre de 2010, en un discurso ante las Naciones Unidas el expresidente Funes afirmó que diversas instituciones públicas se encontraban infiltradas por el crimen organizado, por lo que proponía la creación de una comisión internacional de investigación del crimen organizado, para lo que solicitaba el respaldo de Naciones Unidas. El reconocimiento explícito del crimen organizado como la mayor amenaza a la seguridad del país marcaba un punto de inflexión en el diagnóstico gubernamental y la priorización de los desafíos, que hasta entonces había reducido el problema de la seguridad a las pandillas. Por primera vez un gobierno reconocía que las pandillas no eran el más grave problema de seguridad y que el Estado estaba penetrado por el crimen organizado.

A la vez, a su llegada al Ejecutivo, el nuevo gobierno reconoció la necesidad de un abordaje integral del tratamiento de la criminalidad, incluyendo la asociada a pandillas, así como la urgencia de impulsar reformas a fondo para profesionalizar las instituciones del ramo de seguridad. La propuesta de abordar integralmente el fenómeno delincencial que había constituido una importante promesa de campaña, derivó en la formulación de un documento de política de seguridad con un enfoque estratégico y de intervención integral, que se convertiría posteriormente en la propuesta de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Sin embargo, el gobierno de Funes no logró avanzar en el combate de la criminalidad organizada, ni impulsar las urgentes reformas democratizadoras del ramo de seguridad por diversas razones. A su llegada, la nueva administración debió lidiar con las resistencias y los obstáculos de los grupos de poder hegemónico que seguían teniendo un importante poder en la estructura del Estado. Sin embargo, los mayores frenos para encarar estos desafíos posiblemente provinieron del grupo de allegados al presidente y de sus nuevos aliados, entre ellos el expresidente Saca y su partido GANA. Es importante no perder de vista que el expresidente Funes arribó al poder respaldado por diversos grupos de interés, en un contexto de fuerte fragilidad institucional y de corrupción sistémica dentro del Estado. La carencia de una base social propia y su ruptura con el FMLN al inicio del gobierno, favoreció su rápida cooptación por grupos de poder indebido y redes clientelares vinculadas a actividades lícitas e ilícitas. A su llegada al gobierno, Funes debió devolver los favores políticos a los grupos y sectores que habían apoyado y financiado su campaña. Un grupo que tuvo una fuerte influencia en el gobierno de Funes fue el Movimiento "Amigos de Mauricio", integrado por personajes de diversa procedencia como Luis Lagos, David Munguía Payes, Miguel Meléndez conocido como "Mecafé" y Gerardo y Francisco Cáceres, entre otros, que habían apoyado política y financieramente la candidatura de Funes. De acuerdo a Waxenecker<sup>35</sup> este grupo junto a algunos de los principales financistas del proyecto político de Funes, entre los que se encuentra Enrique Rais, se articularon en un entramado de poder con evidentes fines de enriquecimiento ilícito e impunidad.

Otro grupo que parece haber incidido de forma importante en el rumbo que tomó el Ejecutivo luego de su llegada al poder fue el partido Gran Alianza por la Unidad (GANA), fundado por el ex presidente Saca con un grupo de diputados disidentes de Arena, luego de la derrota electoral de 2009. A su llegada al gobierno Funes gestó una alianza política con Saca y su grupo, lo que en la práctica representó una especie de co gobierno con grupos de derecha que habían capitalizado en el gobierno anterior un importante poder en el aparato del Estado. Esta alianza se tradujo más visiblemente en la asignación de cuotas partidarias de GANA en Ministerios y otras entidades del nuevo gobierno, así como en el respaldo que los diputados de Saca hicieron a diversas iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo al pleno legislativo. Los procesos penales que se han desarrollado en contra de ambos

---

<sup>35</sup>Op.cit.

expresidentes luego de finalizada la gestión de Funes, han sacado a la luz alguna información sobre el complejo entramado de redes de corrupción, impunidad y enriquecimiento ilícito que sustentaba su alianza política.

En el caso del FMLN, aunque formalmente durante la administración Funes era el partido en el poder, las desavenencias con Funes al inicio del gobierno y la emergencia de estos grupos de interés que fueron conquistando mayor poder, lo relegaron de las decisiones estratégicas y de las nuevas dinámicas de poder que se impusieron en el nuevo gobierno. Sin embargo, en algunos ministerios importantes como el de Seguridad, Gobernación, Relaciones Exteriores y Educación fueron nombrados como titulares miembros del partido.

Este contexto supuso la injerencia de diversos grupos de interés que se articularon en redes clientelares para influir en las decisiones del gobierno y favorecer sus intereses económicos. Es decir que en el llamado "gobierno del cambio" confluyeron diversos grupos de poder, tanto algunos que provenían de los partidos hegemónicos tradicionales, como grupos emergentes que entraron en competencia por la disputa de los recursos y espacios de influencia del Estado. A este escenario de pluralización de los grupos de poder indebido que orbitaron en torno al ex presidente, se sumó la presión de grupos de pandillas, principalmente de la MS quienes habían entablado negociaciones políticas con líderes del FMLN de cara a las elecciones presidenciales<sup>36</sup>. Aunque no se conocen con exactitud todos los compromisos adquiridos por el partido, del lado de las pandillas las principales demandas estuvieron enfocadas en la mejora de las condiciones en las cárceles, principalmente de aquellas donde estaban recluidos líderes de pandillas.

En medio de este entorno, durante los primeros meses de la nueva gestión se produjo una creciente ola de asesinatos y otros hechos criminales que generó alarma entre la ciudadanía. Esta crisis de seguridad ensombreció el clima de optimismo ciudadano que prevalecía al inicio de la transición política y afectó los niveles de popularidad del presidente y la imagen pública de las autoridades del ramo de seguridad. Si bien es difícil poder agotar las explicaciones de esta abrupta alza, es importante considerar además de los factores que ordinariamente están asociados a las tasas de mortalidad, el influjo de la manipulación deliberada de las tendencias de homicidios durante la transición política<sup>37</sup>. Es plausible considerar la hipótesis de que el auge criminal que se disparó significativamente a la llegada del nuevo gobierno, pudo provenir tanto de las pandillas como de la criminalidad organizada y grupos políticos vinculados a ella, pero también de sectores interesados en presionar al gobierno para optar por las salidas represivas y militares. El general Munguía anunció que del lado de la Fuerza Armada se estaba preparando una propuesta al Ejecutivo para radicalizar la lucha contra las pandillas que incluía operaciones militares y estados de excepción en zonas de alta presencia de pandillas.

El contexto de alarma y clamor ciudadano que generó esa nueva crisis de seguridad, así como la creciente influencia en el Ejecutivo del entonces Ministro de la Defensa, el General Munguía Payes y los grupos de poder que orbitaban en torno al presidente, conllevó a que los enfoques integrales y la política de seguridad y convivencia fueran dejados progresivamente de lado. En este nuevo escenario, la alusión oficial al crimen organizado como principal amenaza a la seguridad fue desapareciendo y al igual que sus predecesores, el nuevo gobierno enfiló sus esfuerzos en la represión de las pandillas al mejor estilo de las estrategias de mano dura.

<sup>36</sup>Diversos testimonios recogidos de diversos actores (funcionarios públicos, operadores de prevención, pandilleros, etc.), dan cuenta de las negociaciones que en el marco de diversas elecciones han hecho distintos partidos políticos con líderes de las pandillas tanto dentro como fuera de la cárcel.

<sup>37</sup>Iudop, op.cit.



Un hecho que causó gran indignación nacional y provocó una demanda social por la vuelta a la Mano Dura contra las pandillas, fue la quema de un bus con pasajeros dentro en un populoso municipio del Área Metropolitana de San Salvador en junio de 2010. Este hecho en el que murieron 17 personas fue atribuido a grupo de pandilleros. En respuesta al clamor popular provocado por este atentado, el gobierno de Mauricio Funes propuso a la Asamblea Legislativa una nueva “Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal”. Además de la proscripción de las maras y pandillas, la ley proponía la persecución de grupos criminales dedicados a limpieza social como la Sombra Negra, prohibía la legalización de las pandillas y otras organizaciones criminales, su financiamiento y la colaboración de terceros<sup>38</sup>. Aunque se trataba de una ley administrativa que no tenía aplicabilidad en el ámbito de lo penal, estableció mecanismos para extinguir y dismantelar bienes patrimoniales a las pandillas, sus financistas y colaboradores. Sin embargo, la propuesta de ley enfrentó resistencias de parte de partidos políticos como GANA y el PNC y de la misma Fiscalía General de la República, quienes se oponían a incorporar la persecución de los financistas y los grupos de exterminio. La ley fue aprobada el 10 de septiembre de 2010 con cambios a su propuesta original. Del lado de las pandillas, se organizaron para ejercer presión sobre el gobierno para derogarla. Un paro de transporte planificado el mismo mes de septiembre por las tres pandillas, mostró su capacidad de acción para paralizar al país. Esta constituyó una de las primeras acciones políticas de gran envergadura que las pandillas articularían para ejercer presión al gobierno.

Sin embargo, en la práctica la Ley de Proscripción de Maras y Pandillas tuvo muy poca aplicabilidad entre los operadores del sistema de justicia, debido a los diferentes criterios bajo los que se interpretó por los juzgadores y a que se trataba de una ley administrativa. La negociación que entabló el gobierno de Funes con las pandillas en 2012 influyó también en su baja aplicabilidad. La derogación de esta ley fue parte del pliego de peticiones que los pandilleros hicieron llegar al presidente al inicio del pacto. Si bien esta nueva iniciativa de proscripción representó más bien una acción simbólica para amedrentar a las pandillas, este nuevo escenario posicionó nuevamente la amenaza del enemigo único encarnado en las pandillas, bajo la cual se justificó la vuelta a los operativos de capturas masivas contra las pandillas y la ampliación de las facultades del ejército en la lucha contra la criminalidad.

## 2. Los enfoques integrales versus la mano dura militarizada

La política formalmente adoptada por el Ministerio de Justicia y Seguridad denominada “Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia” que había sido formulado en los primeros meses del nuevo gobierno con los aportes de distintos sectores sociales y políticos, no fue implementada por el nuevo Gobierno. Este documento de política contemplaba 5 grandes ejes de intervención, 23 estrategias y 113 líneas de acción diseñadas para abordar integralmente los principales desafíos en materia de seguridad y justicia. Su formulación como política de Estado con un enfoque integral y comprehensivo constituyó un hecho sin precedente en el país, en contraposición a las estrategias reactivas, inmediatistas e improvisadas con que se había conducido la seguridad pública en gobiernos anteriores. **Por primera vez en la historia de la posguerra, el país contaba con una política criminal que formalmente integraba una visión estratégica del Estado en el ámbito de la prevención social, el control y aplicación de la ley y la rehabilitación del delincuente.** A los ejes antes señalados se sumaron la atención a víctimas y la reforma institucional y legal del ramo de seguridad.

Aunque esta política fue aprobada formalmente tres años después de iniciado el gobierno por el entonces Ministro de Seguridad y Justicia, Munguía Payes, no pasó de ser un buen documento programático

<sup>38</sup>Iudop, op.cit.



que recogió la aspiración de distintos sectores de abordar integral e intersectorialmente los problemas de seguridad en el país. Desde los primeros años de la nueva administración, la Política de Seguridad y Convivencia dejó de ser el marco estratégico bajo el cual se regiría la política de seguridad del gobierno. En su lugar, el Ejecutivo optó en un primer momento por militarizar la respuesta a los problemas de seguridad y, posteriormente por negociar con las pandillas. En la práctica, resultó paradójico que el funcionario que lideró el giro de la estrategia de seguridad para volver a los enfoques reactivos, fue a quien le correspondió suscribir la Política de Seguridad en su nuevo rol de Ministro de Justicia y Seguridad. Una situación similar situación ocurrió con la Estrategia Nacional de Prevención (ENPV) que debía implementarse con el apoyo de diversos actores locales y comunitarios. La falta de seguimiento sistemático y compromiso del Ejecutivo fueron impedimentos que aplazaron su ejecución. Después de la formulación de varias versiones, la ENPV fue aprobada finalmente en 2013.

Especialistas consultados en un estudio realizado por el Iudop en 2014 sobre las políticas de seguridad coincidían en señalar que “con la decisión de no ejecutar la política se echó a perder una de las mayores oportunidades que el país tuvo para responder integral y estratégicamente al flagelo de la violencia y criminalidad. Esto supuso en la práctica optar por el continuismo de los enfoques populistas-punitivos utilizados por los gobiernos que le precedieron”<sup>39</sup>.

La pugna entre los enfoques integrales y de seguridad democrática y las respuestas de mano dura militar que emergieron desde el inicio de la nueva gestión, debilitaron gradualmente los esfuerzos por adoptar e implementar una política criminal integral. El gabinete de seguridad conformado por el nuevo gobierno e integrado por la Secretaría de Asuntos Estratégicos, el Ministerio de Justicia y Seguridad y el Ministerio de la Defensa Nacional, enfrentó desde el inicio serias dificultades para construir una visión compartida del enfoque que debía prevalecer en las políticas de seguridad, tanto debido a las distintas visiones de los funcionarios integrados el gabinete como a las disputas de protagonismo<sup>40</sup>. La ausencia de un efectivo liderazgo político en la conducción de un gabinete variopinto, fue sin duda un elemento que favoreció que los intereses del sector militar y de grupos vinculados a estos, se impusieran en la planificación estratégica de la seguridad al inicio del nuevo gobierno y sin el cual no pueden entenderse las distorsiones que en materia de la seguridad se produjeron en el llamado “gobierno del cambio”.

Bajo una lectura más simplista, este conflicto podría interpretarse como la pugna por hacer prevalecer los enfoques que han permanecido en disputa a lo largo de la posguerra: el autoritario-militar y el democrático-civilista. Si bien hubo algo de eso, esta tensión no parece haber obedecido únicamente al tradicional enfrentamiento de estas dos concepciones antagónicas sobre la seguridad, sino a la diversidad de intereses y grupos que representaban algunos de los funcionarios que integraban el ramo de la seguridad. Es importante recordar que en el gabinete de Seguridad concurrían tanto miembros orgánicos del FMLN que representaban los intereses del partido, como de la cúpula militar liderada por el general David Munguía Payés. Este contexto ayuda a comprender además por qué el ex presidente Funes abandonó repentinamente proyectos que el mismo había solicitado, como el de la creación de una Comisión Internacional contra la impunidad para la persecución del Crimen Organizado<sup>41</sup>, así como una propuesta de reforma a la Ley de Armas que buscaba restringir la tenencia y portación en manos de civiles<sup>42</sup>.

<sup>39</sup>Iudop, op.cit. p.71

<sup>40</sup>Iudop, op.cit.

<sup>41</sup>Fuentes periodísticas dieron cuenta que en torno a la creación de una Comisión Internacional contra la impunidad Funes recibió también recibió presiones de miembros de Arena, de GANA, así como de militares retirados y otros grupos conservadores para no avalar su instalación.

<sup>42</sup>Importante traer a cuenta que uno de los principales financistas y socio del ex presidente Funes, Miguel Meléndez-Mecafé quien es propietario de la empresa de seguridad privada más grande el país denominada COSASE, S.A., se benefició con contratos millonarios de seguridad en el Estado durante el gobierno de Funes, además de convertirse en el principal proveedor de armas de las entidades de seguridad del Gobierno. Actualmente se encuentra detenido acusado junto al ex presidente Funes y su círculo familiar de participar

La excesiva insistencia del general Munguía en que el gobierno se apartara de la política formal y recurriera a medidas de fuerza extremas contra las pandillas como los estados de excepción e intervenciones militares, fue gradualmente permeando la visión del presidente. “El Ministro se convirtió paulatinamente en un hombre de mucha influencia en el Presidente, quien le otorgó progresivamente amplios márgenes de autonomía funcional, lo que le permitió ejercer una importante y peligrosa injerencia en las decisiones concernientes a la seguridad pública, al tiempo que se fue marginando a las autoridades formalmente responsables del ramo de seguridad<sup>43</sup>”.

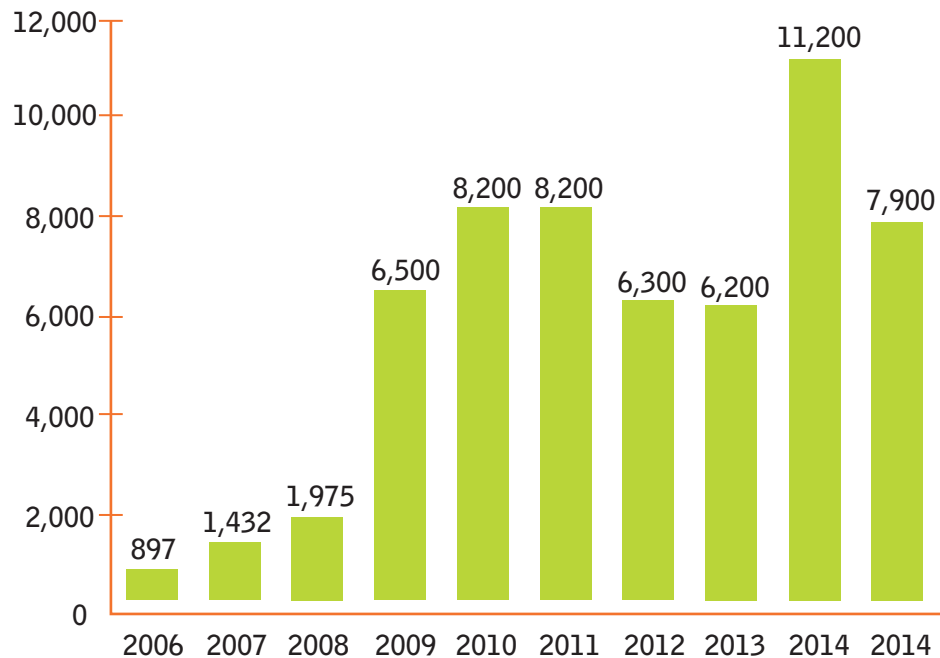
La influencia de Munguía Payés y sector militar en el gabinete de seguridad terminó definiendo el rumbo estratégico de la política de seguridad del nuevo gobierno de izquierda, y de forma inédita, marcando el inicio de un nuevo ciclo de fuerte injerencia militar en los diversos asuntos del Estado y de profundo debilitamiento de la institucionalidad de seguridad pública. La política de seguridad del Gobierno de Funes que ejecutó en la práctica fue la militarización de la respuesta represiva del Estado que se enfocó unilateralmente en el combate a las pandillas. Esta estrategia además de generar apoyos ciudadanos al gobierno y reposicionar a los militares en áreas claves de la vida nacional, preparó el camino para el avance de un proyecto político militar de nuevo cuño liderado por el general Munguía Payés.

### 3. La remilitarización de la seguridad

Un segundo momento de la administración Funes en lo que se refiere a la gestión de la seguridad, se marcó por el giro abrupto en el que el gobierno abandonó la política formal y optó por recurrir a acciones represivas dirigidas unilateralmente en contra de las pandillas. En este contexto, el Ministro de la Defensa apelando al argumento de que las capacidades de la policía estaban sobrepasadas por el auge criminal y al clamor popular que urgía mayor seguridad, dio inicio a un progresivo incremento de efectivos militares en roles de seguridad interna que no tiene precedente en la historia reciente salvadoreña. Si bien el uso del ejército en tareas de seguridad interna, ha sido continuo durante la posguerra al prorrogarse su participación mediante decretos temporales, numéricamente los efectivos militares no habían superado los 2000 elementos y su participación se limitaba por lo general, a ofrecer apoyo a la PNC en patrullajes preventivos. Esta participación se transformó cualitativa y cuantitativamente con la llegada del expresidente Funes al poder al incrementar significativamente el número de efectivos militares en roles de seguridad y dotar a las milicias de mayor autonomía funcional y ampliar sus facultades en el ramo de seguridad. Entre octubre de 2009 y marzo de 2014 se aprobaron siete decretos ejecutivos y uno legislativo que establecía la incorporación progresiva de efectivos militares a las tareas de seguridad. El Decreto Ejecutivo No. 60 en el que se dispone de la FAES para apoyar operaciones de mantenimiento de la paz interna, ha sido prorrogado anualmente desde su aprobación en septiembre de 2009 hasta la actualidad, para justificar la continua incorporación de militares en la seguridad interna.

---

<sup>43</sup>Aguilar, Jeannette, 2016. “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente, p.74, en “Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte”. San salvador: Fundación Henrich Böll Stiftung.

Gráfico 1. Efectivos militares a la seguridad pública, 2006-2014<sup>44</sup>

Tomado de Iudop (2014). Fuentes: Ministerio de la Defensa Nacional, 2006-2012 y Presidencia de la República, 2013-2014.

A la llegada del gobierno de Funes, los militares que participaban en tareas de seguridad ascendían a 1975 (Ministerio de la Defensa Nacional, 2009). En los primeros dos meses el nuevo gobierno aprobó la incorporación de 1760 soldados más, a los que se sumaron 2500 más, tres meses más tarde. Al finalizar el 2009 los militares incorporados a las tareas de seguridad alcanzaban los 6500. Un nuevo despliegue militar fue autorizado por Funes en junio de 2010, con lo que se incrementaron a 8200 los efectivos militares en labores de seguridad. Es decir que solo en el primer año del gobierno de Funes el número de soldados en la seguridad pública creció en cuatro veces. Esta tendencia incremental de milicias asignadas a tareas de seguridad se mantuvo hasta finales del 2011. En abril de 2012, después de la negociación con las pandillas se produjo una sensible reducción de militares en tareas de seguridad. Esto obedeció según declaraciones de un líder pandillero, a la solicitud realizada al presidente de retirar personal militar de los centros penales en el marco de la negociación con las tres pandillas<sup>45</sup>. En marzo de 2014, a pocos meses del cambio de gobierno se aprobó mediante un nuevo decreto, el mayor contingente militar asignado a la seguridad durante el quinquenio, que ascendía a 5000 elementos (D.E. No.25). Este decreto finalizó su vigencia dos días después de la toma de posesión del gobierno de Sánchez Cerén. Su aprobación a días de iniciar un nuevo gobierno fue interpretada por algunos como una excusa del ex presidente Funes para dotar a la FAES de un último refuerzo presupuestario a su salida del Ejecutivo.

Estos contingentes de militares fueron asignados inicialmente en 19 municipios de alta incidencia delictual en patrullaje conjunto con la PNC y luego ampliados a 29 municipios en diversas zonas del país. A la vez, entre 2010 y 2014 se crearon 19 Fuerzas de Tarea (FT) estrictamente militares como la FT Hermes, FT Apolo, FT Marte, FT Poseidón que funcionan de manera autónoma a la PNC en diversas regiones del país. Estos comandos han ejercido funciones de patrullaje, aprehensiones, decomisos de drogas, decomisos de armas, controles vehiculares, registros de personas y recepción de denuncias, entre otros. En la actualidad siguen operando tanto de forma autónoma, como en operaciones de intervención conjunta con la PNC.

<sup>44</sup>La primera cifra correspondiente a 2014 está referida al Decreto Ejecutivo No. 25 publicado el 3 de marzo de 2014 y cuya vigencia finalizó el 3 de junio de 2014. Posteriormente, durante la gestión de Salvador Sánchez Cerén se aprobó en junio de 2014 un nuevo decreto que autorizó la asignación de 7900 elementos, la cual está reflejada en la segunda barra de 2014.

<sup>45</sup>Iudop, op.cit.

Además de estas Fuerzas de Tarea que se desplegaron con funciones policiales que constitucionalmente corresponden a la PNC, contingentes militares fueron asignados para el control de la seguridad perimetral y seguridad interna de 18 cárceles y tres centros de internamiento de menores, en lo que se denominó Plan de Operaciones San Carlos. Se designaron también mil efectivos militares para el control fronterizo de 62 puntos ciegos no habilitados, con la finalidad de perseguir delitos de contrabando de mercaderías, tráfico de drogas, armas y personas y robo de vehículos y de ganado, entre otros. Esta estrategia fue denominada Plan de operaciones Sumpul.

Durante 2012, se implementó además el Plan de Seguridad Escuela Segura, que consistió en el despliegue de soldados en la seguridad perimetral de 778 escuelas públicas de cinco departamentos del país, mientras que en 2011 se había implementado el denominado Plan Barrios para dar seguridad al interior de unidades de transporte colectivo, en el que habían participado miembros del Comando Especial Antiterrorista (CEAT) de la Fuerza Armada como agentes encubiertos<sup>46</sup>. Adicionalmente, desde 2012 la Fuerza Armada participa en el denominado Plan Grupo Conjunto Cuscatlán en conjunto con la PNC, la FGR, CEPA, la Dirección de Migración y Extranjería y miembros de la estación de monitoreo de Estados Unidos. Este grupo efectúa operaciones de interdicción marítima y aérea en el marco de una estrategia de lucha contra el narcotráfico ejecutada con el apoyo del Gobierno de Estados Unidos. Esta elevada demanda de la participación de efectivos activos de la Fuerza Armada en distintas tareas de seguridad y la asignación de diversas atribuciones y competencias, sirvió como justificante para que su rol en la seguridad interna dejara de ser una actividad marginal y se constituyera en una acción estratégica y ordinaria de la institución armada<sup>47</sup>.

Tabla 5. Participación de la FAES en diferentes planes de seguridad, 2009-2014

Año	Plan	Misión y modalidad	Zonas
2009-2014	Plan de operaciones Zeus	Fuerzas de Tarea (patrullas militares)	8 departamentos
2009-2014	Plan de prevención y apoyo a la comunidad	Grupos conjuntos de apoyo a la comunidad (GCAC).	Zonas rurales y municipios de mayor incidencia delictual
2010-2014	Plan de operaciones San Carlos	Apoyo a seguridad de centros penales	18 centros penales y 3 centros de rehabilitación de menores
2011-2014	Plan de operaciones Sumpul	Combate del contrabando, trasiego de armas, drogas, vehículos robados y tráfico de personas	62 puntos ciegos fronterizos no habilitados
2011	Plan Barrios	Seguridad en autobuses y puntos de control vehicular	Área Metropolitana de San Salvador
2012	Plan de seguridad Escuela segura	Dispositivos de seguridad en centros escolares	788 centros escolares en 5 departamentos
2012-2014	Plan Grupo Conjunto Cuscatlán	Apoyo a la lucha contra el narcotráfico, detección e intercepción de vuelos ilícitos y barcos en conjunto con la PNC, Dirección de Migración y Extranjería, FGR, CEPA y la Estación de monitoreo de Estados Unidos.	Espacio Aéreo y marítimo salvadoreño

Tomado de Aguilar (2016). Fuentes: O.E. y Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia, 2009-2014; RESDAL, 2010, 2012 y 2014.

<sup>46</sup>Iudop, op.cit.

<sup>47</sup>Iudop, op.cit.

Existen dudas acerca de la capacidad real que ha tenido la Fuerza Armada para atender la continua y voluminosa demanda de efectivos militares en un período tan corto, aun cuando a inicios de la gestión de Funes se procedió a convocar a 3000 reservistas. Sin embargo, según datos del Ministerio de la Defensa Nacional a finales del quinquenio 2009-2014, el completamiento militar se había triplicado al pasar de 8682 a 24 799<sup>48</sup>. Esto significa que al concluir el gobierno de Funes los militares en activo habrían superado en términos numéricos a la plantilla policial, que rondaba los 23 000 elementos. Esta peligrosa superioridad numérica de las fuerzas militares sobre la policial que contraviene la reforma policial y militar de 1992, es una evidencia contundente de la cuota de poder que el sector militar conquistó durante el primer gobierno de izquierda, y de las transformaciones en las relaciones cívico-militares que tuvieron lugar a partir de la alternancia en el poder político.

A la vez, este esquema de seguridad militarizado y el aumento sin precedentes de efectivos militares que surgió repentinamente al inicio del nuevo gobierno, demandó importantes recursos del Estado que no estaban planificados en el presupuesto nacional. Un estudio realizado por el Iudop<sup>49</sup>, reveló que parte de las operaciones de despliegue de militares en roles de seguridad eran financiadas con recursos de la policía, lo que en la práctica significaba que además de menoscabar las capacidades de conducción civil de la seguridad al incorporar militares en la seguridad interna, le restaron recursos a la institución policial y en general, a la inversión pública en otras áreas estratégicas del Estado.

Datos del Ministerio de la Defensa Nacional revelan que entre 2009 y 2014 el presupuesto asignado a tareas de seguridad creció en tres veces al pasar de \$US10,575,000 a \$US30,219,987 millones. Los datos disponibles indican que este sería el presupuesto más alto asignado a la FAES por su participación en la seguridad interna durante la posguerra. De igual manera, el presupuesto anual asignado a la Fuerza Armada tuvo un importante crecimiento para esos mismos años. Cifras oficiales muestran que en los primeros dos años del gobierno de Mauricio Funes el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa al ramo de la Defensa pasó de 133 a 146 millones de dólares anuales (Ministerio de Hacienda, 2009-2011). Este aumento, aunque significativo, no refleja con fidelidad todos los recursos asignados efectivamente a esta cartera, debido a las modificaciones presupuestarias que con frecuencia hacía el Ejecutivo respecto al presupuesto formalmente aprobado por el Ministerio de Hacienda.

Tabla 6. Evolución del presupuesto asignado a tareas de seguridad pública y al Ministerio de la Defensa Nacional (en millones de \$US)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tareas de apoyo a la seguridad	10,575,000	17,244,349	23,713,772	14,967,584	Nd <sup>50</sup>	30,219,987
Defensa Nacional	132,861,405	132,874,110	145,784,585	144,067,030	153,316,645	149,455,885

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional y Ministerio de Hacienda

Un estudio sobre la composición del gasto público en seguridad y justicia en El Salvador realizado por el Banco Mundial, revelaba que en 2011 casi el 45 % del gasto en seguridad fue dedicado a vigilancia policial, segmento que se había visto impactado por el gasto en las tareas asignadas a la

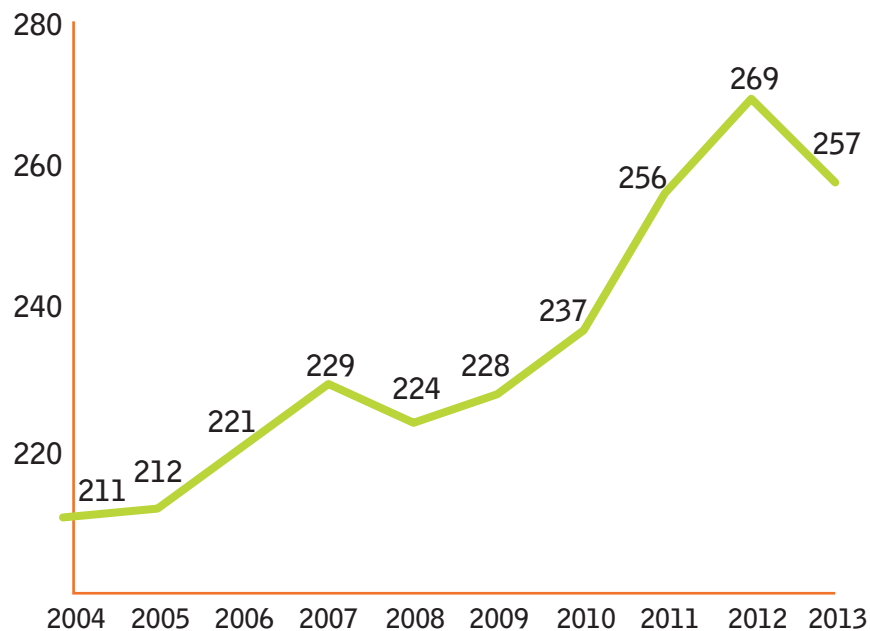
<sup>48</sup>Aguilar, op.cit.

<sup>49</sup>Iudop, op.cit.

<sup>50</sup>Dato no disponible para ese año.

Fuerza Armada<sup>51</sup>. Sin embargo, un dato que revela con mayor claridad el impacto que en la inversión pública ha tenido sostener este esquema de militarización, es el gasto militar. Entre 2009 y 2012 el gasto militar anual pasó de 228 a 269 millones de dólares (SIPRI, 2014).

Gráfico 2. Gasto militar en El Salvador, 2004-2013  
(en millones de \$US)



Fuente: Tomado de Aguilar, 2016. Fuente: SIPRI Military Expenditure

Un ejercicio que resulta útil para ilustrar las prioridades del Estado, es el contraste entre las cifras del gasto militar con el de otras entidades claves del Estado. **La inversión reportada por Defensa en gasto militar solo para el 2012 equivale a la suma del presupuesto anual de los Ministerios de Trabajo, Economía, Agricultura, Medio Ambiente y Turismo y de las tres entidades que integran el Ministerio Público (Ministerio de Hacienda, 2012).** Contrario a la progresiva reducción del gasto militar establecido en los Acuerdos de Paz y al balance razonable de fuerzas al que se comprometió el país en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, El Salvador ha exhibido en la última década una tendencia creciente de inversión pública en gasto militar, advertido más claramente a partir de la llegada de la izquierda al Ejecutivo<sup>52</sup>.

Por otro lado, la omnipresencia de militares en las comunidades, el transporte público, las escuelas, los espacios públicos, las fronteras y las cárceles, dio lugar a un aumento de abusos, malos tratos, detenciones arbitrarias y ejecuciones extralegales de militares en contra de la población. Diversos técnicos de programas de prevención y líderes religiosos entrevistados en 2014, coincidían en señalar el notable aumento de abusos y malos tratos en contra de la población que se produjo en los territorios con el despliegue militar durante el gobierno de Funes. En las cárceles, algunos de los graves abusos y ultrajes cometidos por soldados durante los registros de las visitas de los internos, especialmente

<sup>51</sup>Banco Mundial. 2012. El Salvador: Estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia. San Salvador, 12 de junio de 2012.

<sup>52</sup>Aguilar, op.cit.



contra niñas y mujeres cobraron notoriedad al hacerse públicas las denuncias ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Entre 2009 y 2011, las quejas contra miembros de la Fuerza Armada por vulneración a algún derecho humano interpuestas antes la PDHH pasaron de 57 a 363, lo que representó un aumento de 537 % (PDDH, 2013).

### 3.1. La vuelta de los generales

Este peligroso proceso de remilitarización tomó nuevas dimensiones con el nombramiento a finales del 2011, del general Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad y en enero de 2012, del general Francisco Salinas como director de la policía. Ambos ocupaban los cargos de Ministro y Viceministro de la Defensa Nacional respectivamente, al momento de sus nombramientos en la seguridad pública. Esto supuso la destitución de Manuel Melgar como ministro y de Carlos Ascencio como director de la policía, lo que representaba además la salida del FMLN del control de la seguridad. Con ello, el que se denominó el primer gobierno de izquierda propinaba el mayor revés a las reformas de seguridad emanadas de los Acuerdos de Paz y a la Constitución al nombrar a militares en activo en la conducción de instituciones de naturaleza estrictamente civil.

Si bien los generales debieron abandonar sus cargos un año y medio después de sus nombramientos debido a una resolución de la Sala de lo Constitucional que declaró inconstitucional sus nombramientos, desde su llegada cooptaron de forma irregular áreas estratégicas de la vida nacional. Un estudio realizado por el Iudop reveló que, desde su llegada al Ministerio de Justicia y Seguridad, Munguía Payés y su grupo recurrieron a la maniobra estratégica de ir tomando control progresivo de las áreas de inteligencia del Estado, Migración y Extranjería, Aeropuertos, Aduanas y Fronteras, mediante la asignación de cercanos colaboradores en diferentes puestos. Incluso, algunos ex funcionarios de seguridad entrevistados en esos años señalaron el establecimiento de una estructura de inteligencia fiscal que operaba en el Ministerio de Hacienda. Además de seguir ejerciendo el control del Ministerio de la Defensa Nacional, del Ministerio de Justicia y Seguridad y de la policía, Munguía Payés interfirió en espacios de control civil claves para la gobernabilidad y estabilidad del país, sin ningún control externo. Con la salida de los generales no se desmontó el esquema de poder e influencia que habían articulado en el aparato del Estado. Un asesor de seguridad entrevistado en el primer año del gobierno de Sánchez Cerén reconocía que varias de las estructuras y personal de confianza de Munguía Payés que se instalaron en distintas instituciones durante su período como Ministro de Seguridad Pública continuaban teniendo presencia en el actual gobierno.

Uno de los hechos más emblemáticos que ilustra algunos de los fines de esa injerencia, fue la inmediata desarticulación de los equipos de inteligencia policial y del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), que estaban a cargo de investigaciones contra el crimen organizado y en las que aparecían vinculados algunos políticos y militares (Iudop, 2014). Durante el primer año de gobierno de Funes, la PNC había avanzado en investigaciones sobre estructuras de narcotráfico y redes de tráfico de armas en las que aparecían involucrados militares, lo que representaba una amenaza para estos grupos y sus allegados. Algunos de los miembros de los equipos de inteligencia a cargo de estas investigaciones, sufrieron posteriormente hostigamiento y persecución por haber tomado parte de estas pesquisas.

En el caso de la PNC, con la llegada de los generales se designaron hombres de confianza del director y del ministro en puestos estratégicos de la policía, incluyendo oficiales cuestionados que habían sido separados de sus cargos por tener investigaciones en curso en la Inspectoría General de la PNC (IGPNC) y en la Fiscalía General de la República, debido a sus presuntos vínculos con estructuras de

la criminalidad organizada. De hecho, el entonces Inspector General de la PNC, Carlos Linares archivó las investigaciones contra estos oficiales aduciendo que estos casos fueron absueltos por los Tribunales Disciplinarios. Fuentes entrevistadas en esos años, coincidieron en señalar que, durante ese período la inacción deliberada de la IGPNC y sus unidades de control interno contra hechos de mala conducta policial, generó un clima de impunidad y un mensaje de tolerancia hacia los miembros de la corporación que permeó a futuro. Este mayor debilitamiento institucional y el mensaje de impunidad que se envió a los miembros de la corporación con estas acciones, ha contribuido a la situación de descomposición institucional que ha experimentado la PNC durante la administración de Salvador Sánchez Cerén.

Estas distorsiones institucionales contaron con todo el apoyo del Presidente de la República, quien para ese entonces había otorgado un amplio margen de autonomía y discrecionalidad al general Munguía. La cuota de poder político e institucional capitalizada de forma indebida en corto tiempo por el general y su grupo, representó la “habilitación política de los militares en las funciones públicas”, en un contexto en el que el ministro había adelantado sus aspiraciones presidenciales. El 31 de mayo de 2011 Munguía Payés se trasladó a “situación de retiro” (Orden general No.06/11), con lo que constitucionalmente quedó habilitado para competir en los comicios presidenciales de 2014.

En el plano de la opinión pública, la importante cobertura mediática de la participación del ejército en la seguridad y el discurso oficial que exaltaba la mano dura contra las pandillas, se había encargado de posicionar favorablemente la figura de los militares y en particular, la del general Munguía Payés. Este contexto favoreció además la recuperación de los niveles de popularidad del presidente, lo que a su vez beneficiaba electoralmente al FMLN dado que buena parte de la opinión pública seguía considerando a la administración Funes como un gobierno del FMLN.

#### **4. La estrategia de negociación entre el gobierno y las pandillas**

El 9 de marzo de 2012, luego de las elecciones legislativas y municipales se registró una abrupta reducción de homicidios de la que no se tenía precedente. Esta significativa caída de muertes violentas que según los datos oficiales correspondía al 53 %, fue atribuida por el gobierno a la efectividad de las nuevas autoridades militares que habían asumido la conducción estratégica de la seguridad. Sin embargo, una investigación del periódico digital El Faro publicada el 14 de marzo de 2012 reveló que el gobierno había negociado con líderes pandilleros la reducción de homicidios, y que esta caída se había producido a partir del traslado de 30 líderes pandilleros del penal de máxima seguridad de Zacatecoluca, a otros centros penitenciarios. Luego de esta publicación, aparecieron públicamente el obispo castrense, Fabio Colindres en representación de la Iglesia Católica y Raúl Mijango de la Sociedad Civil asumiendo la mediación de un supuesto proceso de paz que habían pactado las dos principales pandillas a través de sus líderes nacionales. Ese proceso que fue denominado mediáticamente “la tregua entre pandillas” y a la que se le atribuía la milagrosa caída de homicidios, acaparó la atención de la opinión pública, de analistas, académicos y organismos internacionales durante un poco más de un año. En la retórica oficial se destacaba como medio para ganar respaldo de diversos sectores, el papel intermediador de la Iglesia Católica en el proceso, representada en este caso en la figura del obispo castrense. Sin embargo, ambos mediadores eran empleados y cercanos colaboradores del Ministro Payés, el primero en su calidad de asesor del Ministro y el segundo como ordinario militar desde 2008.

La postura inicial del gobierno de Funes fue negar públicamente que había entablado una negociación con pandillas y atribuir el proceso al liderazgo de los mediadores y a la voluntad de las pandillas. El general Munguía Payés respaldó públicamente el proceso de negociación y aseguró que darían todas

las facilidades a los mediadores para hacerlo sostenible. Pese a que inicialmente negó la negociación, el ministro adjudicaba los “éxitos” en la reducción de homicidios a la efectividad de su estrategia y aprovechaba para exaltar los logros que en corto tiempo habían obtenido con el apoyo del ejército. En ese contexto, el Ministro Munguía pasó de amenazar con estar preparando la guerra a las pandillas, a argumentar la necesidad de abordar la criminalidad con estrategias creativas y poco convencionales como facilitar la pacificación entre las pandillas, a quienes les adjudicaba el 90 % de los homicidios. De hecho, en el discurso construido por el gobierno y utilizado por los mediadores para justificar la efectividad de la estrategia, era fundamental instalar en la opinión pública la idea de atribuir a las pandillas la responsabilidad mayoritaria de las muertes que ocurrían en el país. Con ello, se replicaba la tesis del enemigo único y la responsabilidad casi exclusiva de las pandillas en la generación de muertes violentas en el país. Este diagnóstico desestimaba nuevamente en el análisis, la contribución de otros móviles y actores de la violencia como las mafias locales y transnacionales y la delincuencia común y grupos de exterminio. Sin embargo, la tesis gubernamental no tenía ningún sustento estadístico oficial. Información producida por la PNC indicaba que los homicidios atribuidos a pandilleros en 2011 rondaban el 26.4 % del total nacional (UCATI, Subdirección de investigaciones, 2011). Las cifras producidas por la policía en el período de Funes indicaban que los homicidios adjudicados a pandilleros no sobrepasaban el 30 %. En todo caso, las propias estadísticas policiales cuestionaban los principales argumentos utilizados por el Ministro Munguía Payés para justificar la tregua. Bajo esta lógica, cabría considerar la hipótesis que una reducción de muertes arriba del 50 % habría implicado negociar con otros actores de la violencia.

Tabla 7. Número y porcentaje de homicidios atribuidos a pandilleros

Año	2009	2010	2011	2012	2013
Número de homicidios atribuidos a pandilleros	458	449	1154	801	460
Porcentaje respecto al total nacional	10.4 %	11.3 %	26.4 %	30.9 %	18.4 %

Fuente: Unidad Central de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI), de la Subdirección de Investigaciones, PNC.

Si bien el gobierno a través del ministro Munguía Payés construyó un discurso en torno a la tregua que replicó reiteradamente ante los medios y diversos espacios públicos y privados sobre un proceso de pacificación liderado por los mediadores, las contradicciones y la opacidad con que el gobierno manejó ese proceso fueron saliendo a la luz, lo que comenzó a restarle apoyos. En determinado momento, el ministro llegó a admitir públicamente que la tregua y los mediadores eran parte de su estrategia. Efectivamente, varios ex funcionarios de seguridad de la administración Funes entrevistados en 2012 coincidieron en señalar que la llamada tregua entre pandillas era parte de una estrategia política más amplia liderada por Munguía y un grupo de personajes de distinta procedencia, para hacer avanzar un proyecto político-militar<sup>53</sup>.

Al margen de los propósitos políticos de la tregua, la caída abrupta de homicidios posicionó a Munguía Payés ante la opinión pública como el militar que había logrado resolver en un corto tiempo uno de los mayores desafíos del país. Esto, junto al ingente poder e información que había

<sup>53</sup>Iudop, op.cit.

logrado capitalizar en poco tiempo durante su paso por la administración pública, lo colocó en una posición políticamente ventajosa ante los sectores de poder político. A la vez y tomando en cuenta sus aspiraciones presidenciales, ejercer el control de las maras le garantizaba en sus propias palabras “tener el control de la violencia” y por tanto la posibilidad de autoregularla con propósitos políticos, además de que numéricamente las pandillas y sus familias representaban un importante caudal de votos que podía ser aprovechado en futuras elecciones.

Varios exfuncionarios del sector seguridad en entrevistas realizadas en 2012<sup>54</sup>, coincidieron en señalar que la llamada tregua entre pandillas no fue más que una negociación que entablaron cercanos colaboradores de Munguía Payés con los líderes de las principales pandillas para reducir la incidencia de homicidios, a cambio de flexibilizar algunas condiciones en las cárceles. Fuentes cercanas al proceso de negociación señalaron que además de los beneficios penitenciarios que establece la ley, algunos pandilleros habían recibido beneficios económicos y prerrogativas en las cárceles que estaban fuera del marco legal, como facilidades para el ingreso de objetos ilícitos como celulares y bebidas alcohólicas. Transcendió además en algunos medios de comunicación el ingreso de menores a las visitas íntimas de los penales y de redes de prostitución durante la tregua, así como la celebración de fiestas con show de mujeres desnudas. Esto últimos dos hechos fueron también denunciados por el ex ministro Moreno en los medios de comunicación.

A la vez, líderes pandilleros eran desplazados por los equipos de apoyo de los facilitadores a diferentes penales y a actividades en el exterior, sin mayor regulación de parte de las autoridades penitenciarias. Estas distorsiones además de estar fuera del marco legal, son contrarias a cualquier proceso de rehabilitación de los internos y legitiman al interior de los centros penales, prácticas delictivas y de corrupción, con el agravante que haber sido facilitadas por altas autoridades de seguridad del país. Todas estas acciones constituyeron un contrasentido a los esfuerzos de profesionalización y modernización iniciados con la política penitenciaria adoptada a la llegada del nuevo gobierno.

La persecución policial, las capturas y los operativos contra las pandillas también se redujeron en el período de la tregua. Fuentes policiales consultados indicaron que a partir de la negociación entablada entre el gobierno y las pandillas se giró la orden de que no se aplicara la Ley de Proscripción de Maras y Pandillas, e incluso que se suspendieran los operativos de capturas masivas debido al pacto. Bajo ese nuevo escenario, la aplicación de esta ley representaba una amenaza para el proceso y sus negociadores porque la negociación con las maras en los términos planteados por la ley de proscripción constituía un delito.

Del lado de las pandillas, estos procesos los fortalecieron como grupo de presión, en tanto constataron las ventajas y el poder que les había dado negociar los homicidios con el gobierno, lo que les permitió dimensionar los réditos que les podría generar a futuro el uso instrumental del ejercicio de la violencia.

Adicionalmente, luego de la negociación, el gobierno no dio muestra de aprovechar el supuesto pacto entre estos grupos para avanzar seriamente en el establecimiento de un proceso de pacificación sostenible ni duradero, ni una política de reinserción de pandillas que integrara procesos de desarme y desmovilización de las pandillas, programas de formación e incorporación laboral y procesos de justicia restaurativa, entre otros. Tampoco se diseñaron programas integrales para recuperar los territorios y ofrecer atención a las víctimas de la violencia de las pandillas, ni programas de prevención primaria y secundaria a gran escala para jóvenes en situación de riesgo. Si bien, desde el viceministerio de seguridad se diseñó una estrategia que incluyó iniciativas locales de reinserción y

---

<sup>54</sup>Iudop, op.cit.

fueron implementadas algunos proyectos pilotos con el apoyo de la cooperación internacional, no hubo recursos estatales asignados a tales planes, ni compromiso político para alinear a un plan nacional de rehabilitación, las voluntades políticas de los distintos órganos y sectores del Estado. El entonces viceministro Moreno a su salida del gobierno, señaló que había enfrentado obstáculos institucionales para avanzar en la estrategia de prevención, que provenían del propio ministro Munguía Payés. La realidad mostró que además del uso instrumental de los homicidios en el corto plazo, esta estrategia gubernamental no buscaba la rehabilitación y reinserción de las pandillas.

Pese a la opacidad y la lógica mafiosa de la negociación que ha salido a la luz, es de señalar las potencialidades que en términos de pacificación nacional pudo haber tenido esa coyuntura para romper con algunos eslabones de la ruta de la violencia juvenil, principalmente la que tiene que ver con las pandillas. Bajo un replanteamiento estratégico, el proceso pudo haber propiciado condiciones para avanzar en la adopción de una política de prevención y reinserción social, con la participación de diferentes sectores, incluyendo a los propios actores de la violencia. Si bien con el paso del tiempo, la llamada tregua generó cada vez más críticas y cuestionamientos, varios análisis coinciden en señalar que la negociación pudo haber tenido mayor viabilidad si se hubiese reencauzado a un proceso más transparente y participativo de mediano y largo plazo. El proceso fue progresivamente abandonado por el gobierno, pese a la insistencia de las pandillas. Los homicidios aumentaron gradualmente desde mediados de 2013, hasta alcanzar en mayo de 2014 niveles similares a los registrados en 2009. En su último año, el gobierno de Funes recrudeció la represión contra las pandillas, lo que dio lugar a un aumento de abusos policiales y ejecuciones extralegales de pandilleros. En respuesta, las pandillas articularon cada vez más acciones planificadas contra el Estado que incluyó el aumento de atentados contra miembros de la policía y el ejército. La cifra de policías asesinados por presuntos miembros de pandillas en 2014 se duplicó en relación a 2009 al pasar de 18 a 39. Esto marcó el inicio de una etapa de fuerte confrontación entre la policía y las pandillas que se profundizó durante la administración de Sánchez Cerén.

Raúl Mijango fue condenado en octubre de 2018 a trece años prisión por extorsión agravada (Flores, 2018) y enfrenta otros procesos penales por varios delitos que se le atribuyen durante la tregua, entre ellos ordenar el asesinato de varios miembros de pandillas. A la vez, varios ex funcionarios de centros penales, incluyendo al ex director Nelson Rauda y oficiales de las áreas de inteligencia de la policía y de la fuerza armada, enfrentan procesos penales por hechos ocurridos durante la llamada tregua. En noviembre de 2018 la Fiscalía General giró una nueva orden de captura contra el ex presidente Funes por pagar sobornos al entonces Fiscal general Luis Martínez, para bloquear las investigaciones activas sobre la tregua y otros hechos de corrupción presuntamente cometidos durante su mandato. Munguía Payés ha sido citado a declarar a la Fiscalía por el caso de la tregua, pero no enfrenta ningún cargo, aun cuando llegó a admitir públicamente que era una estrategia de su autoría.

#### 4.1. La fluctuación coyuntural de los homicidios

El Salvador se ha caracterizado en las últimas dos décadas por registrar en general una alta prevalencia en las tendencias de muertes intencionales. Sin embargo, al examinar la última década los homicidios han experimentado fluctuaciones abruptas durante determinadas coyunturas que no parecen estar asociadas al impacto de alguna política pública tradicional. Al examinar el período 2008- 2014, se advierten con mayor notoriedad tres cambios bruscos en las tendencias de homicidios que curiosamente concurren con eventos políticos de transcendencia. El primero de ellos, es la notable caída de muertes violentas registradas en el 2008 luego de un ciclo de alta prevalencia de homicidios en los años de las Manos Duras, con una progresiva tendencia incremental. Entre 2006 y 2008 la tasa

de muertes violentas pasó de 64.6 a 51.9 por cada cien mil habs. Este descenso se produjo precisamente en la antesala de las elecciones generales de 2009, en las que se adelantaba una fuerte probabilidad de que se produjera la alternancia en el control del Ejecutivo, después de dos décadas de Arena en el poder.

Un segundo cambio repentino pero esta vez al alza, se produjo en 2009 en el período de la transición de gobierno. La magnitud de los homicidios fue tal que llegó a ubicarse como uno de los años más violentos después del fin de la guerra, con más de 4000 homicidios. Entre 2008 y 2009 el promedio mensual de homicidios aumentó de 265 a 365 y las tasas pasaron de 52 a 71.2 muertos por cada cien mil habs. Este nuevo incremento marcó el inicio de un ciclo de elevada violencia letal que caracterizó a la primera mitad de la administración Funes. Durante los primeros tres años del gobierno de Funes la tasa de muertes violentas rondó los 70 por cada cien mil habitantes, situación que generó un entorno de alarma y fuerte sentimiento de inseguridad entre la población. Las encuestas mostraron que la preocupación por el crimen y la violencia entre la población alcanzó proporciones sin precedentes en los primeros años de la administración Funes (Iudop 2009, 2010a, 2010b, 2011)<sup>55</sup>, con lo que la dimensión subjetiva de la violencia parecía corresponder con la violencia objetiva expresada en este caso, en el aumento de las muertes violentas.

Tabla 8. Número y tasa de homicidios a nivel nacional

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
No. de homicidios*	3179	4382	4004	4371	2594	2499	3912
Tasa por cada 100,000 hbs.	51.9	71.2	64.8	70.3	41.5	39.7	61.8

Fuente: Elaboración propia con base a la Mesa Tripartita y a proyecciones de población de Digestyc

Esta epidemia de muertes violentas reportada a partir de 2009, se revirtió a inicios de 2012 con el pacto entre el gobierno y las pandillas, que inicio luego de las elecciones legislativas y municipales de marzo. Entre febrero y marzo de 2012 el promedio diario de muertes pasó de 13 a 7.4. De acuerdo a la estadística oficial, esta tendencia decreciente se mantuvo y profundizó en los siguientes meses del 2012 al punto de que, al cierre del año, en los registros administrativos se consignó un total de 2594 muertes, lo que representó una reducción de más de 1700 asesinatos en relación al año anterior. Con esta disminución la tasa de homicidios de acuerdo a los registros oficiales pasó de 70.3 a 41.5 por cada cien mil. habs. La caída de la cifra nacional de homicidios en un 50 % de un mes a otro y que se mantuvo durante 15 meses, constituyó un fenómeno sin precedentes que puso en evidencia que las muertes violentas podrían ser objeto de fluctuaciones deliberadas en función de ciertos intereses y coyunturas políticas. Las reducciones más sensibles en las tasas de homicidios se registraron en los departamentos de Sonsonate, San Salvador y La Libertad, lo que contribuyó a la magnitud de la disminución a escala nacional, pues son departamentos que históricamente han reportado una elevada incidencia de asesinatos.

Sin bien no se objeta la reducción de muertes consignada en los registros oficiales tanto de la PNC como del IML, no existe evidencia científica que demuestre que la magnitud de la caída de homicidios

<sup>55</sup>Ver [www.uca.edu.sv/iudop/boletines/](http://www.uca.edu.sv/iudop/boletines/)



obedeció a una tregua entre las pandillas rivales. De hecho, treguas entre las dos pandillas hegemónicas han tenido lugar en varios momentos, sin que se llegará a advertir una reducción tan significativa de muertes a nivel nacional. Los datos disponibles a nivel oficial han mostrado que en la última década la responsabilidad de las pandillas en las muertes intencionales no ha superado el 30% del total<sup>56</sup>. En el pasado, la realización de algunos modestos ejercicios de desagregación de los homicidios según el móvil, ofrece indicios de la contribución de diversas expresiones de la violencia a los niveles de letalidad que tienen lugar en el país, como la que deriva de la delincuencia común, de la violencia interpersonal e intrafamiliar, y por supuesto, la que proviene de la criminalidad organizada y de las pandillas. Por lo general, las expresiones de la criminalidad organizada han sido invisibilizadas y hasta silenciadas convenientemente, por lo que no suelen figurar como prioridades en la política criminal. Sin embargo, a nivel regional está cada vez más documentado la fuerte presencia del crimen organizado transnacional y sus vínculos con redes locales a partir de la importancia estratégica que ha cobrado la región centroamericana principalmente en el tráfico de drogas y de personas. La disputa por el control de los mercados ilícitos entre diferentes grupos criminales suele aportar una importante cuota de violencia letal que no suele ser visibilizada. Bajo esta lógica, tal y como ha sido documentado en países como Italia, Colombia o México, la reducción de homicidios durante un período más prolongado solo es posible cuando actores ilegales de mayor poder y capacidad de influencia se involucran.

Un fenómeno que avivó el debate porque introdujo dudas sobre los publicitados éxitos de la tregua en la reducción de homicidios, fue el incremento de denuncias de personas desaparecidas. Los reportes de desapariciones consignados por la policía aumentaron significativamente en 2012, lo que generó dudas en torno a la veracidad de la reducción de asesinatos. De acuerdo al Centro de Inteligencia Policial, entre 2011 y 2012 las denuncias de personas desaparecidas pasaron de 970 a 1682, mientras que el IML registró para ese año 1554 avisos de desaparecidos. Si bien no existe un registro unificado que integre y coteje los reportes de desapariciones a escala nacional en las entidades del subsistema de justicia, ni un reconocimiento oficial de la existencia de ese fenómeno, autoridades policiales han reconocido que personas con reporte de desaparecidos pudieron haber sido asesinadas. La evidencia forense de los últimos años muestra que las modalidades de ocultamiento y desaparición de los cuerpos de las víctimas han ido en aumento, lo que se expresa en el continuo hallazgo de restos de personas en cementerios y fosas clandestinas. Estas prácticas junto a los desmembramientos de los cuerpos, dificultan la localización e identificación de muchas víctimas y por tanto impiden contar con un registro confiable de la totalidad de asesinatos que ocurren en el país.

En 2014, en el contexto de los comicios presidenciales, se registró un nuevo aumento de muertes violentas. Entre enero y abril de 2014, las autoridades registraron 1071 homicidios, con promedios de nueve muertes diarias. En junio de este mismo año, a la llegada del nuevo gobierno el promedio diario aumentó a 12. Esta alza marcó el inicio de un nuevo ciclo de elevada letalidad que se mantuvo durante los primeros tres años de la nueva administración de gobierno. **Aunque se carece de un análisis oficial que profundice en las razones de estas variaciones abruptas de muertes violentas, existe la hipótesis de que, en la última década, la mortalidad violenta ha sido utilizada como mecanismo de presión política por parte de actores criminales y grupos políticos para influir en el Estado.** La tregua como experimento de reducción de muertes, ofreció evidencia de la capacidad que tienen actores políticos y criminales de manipular deliberadamente en función de una agenda política, la mortalidad violenta en determinadas coyunturas.

<sup>56</sup>En varias oportunidades, el entonces subdirector de investigaciones de la PNC, Augusto Cotto ante las afirmaciones de Munguía Payés que atribuía a las pandillas el 90 % de muertes, intervino públicamente señalando que las estadísticas policiales adjudican una tercera parte de los homicidios.

## 5. Los discursos dominantes para afianzar en el imaginario colectivo la imprescindibilidad de los militares

Desde la llegada de Mauricio Funes al poder, una de las voces oficiales más influyentes en la opinión pública en torno a la seguridad pública fue el general Munguía Payes. Desde antes de su nombramiento como Ministro de Justicia y Seguridad, Munguía se atribuyó la vocería en los temas de seguridad que formalmente le correspondían al titular de esa cartera o al Director de la PNC. Su grado de exposición mediática y el protagonismo que le otorgó Funes en el tema, junto a su discurso populista le posicionó mediáticamente. Un análisis de discursos de la prensa escrita salvadoreña realizado por las investigadoras Amparo Marroquín y Vásquez<sup>57</sup>, muestran que las narrativas periodísticas dominantes sobre el tema de la seguridad en los primeros tres años del gobierno de Funes, se vio influido fuertemente por la retórica construida por el general Munguía Payés referente a la seguridad.

Tomando como base ese análisis, se pueden identificar tres narrativas preponderantes que se construyeron desde los actores oficiales y que se pusieron a circular mediáticamente sobre el problema de la seguridad y sus soluciones. La primera narrativa que el general Payés posicionó ante la opinión pública es que la policía no tenía capacidad de afrontar la criminalidad: *la policía está desbordada en sus capacidades para controlar la delincuencia, por lo tanto, hay que darle un papel más protagónico a la FAES en la seguridad*. Este discurso fue posicionado reiteradamente por el general Munguía desde el inicio del gobierno en los medios de comunicación. Con ello, se buscaba construir la idea que la dimensión del problema era tal que la institución constitucionalmente facultada para garantizar la seguridad interna, había sido sobrepasada en sus capacidades para enfrentar la delincuencia. Bajo esta premisa, la policía era considerada insuficiente para encarar la amenaza delincuencia, lo que justificaba la intervención del ejército. A este discurso subyace la idea que cuando los civiles no resuelven, deben ser llamados los militares para solucionar el problema.

Asociado a la narrativa anterior, un segundo discurso oficial ampliamente reproducido por los medios fue: *las pandillas son responsables de la gran mayoría de homicidios, son el principal enemigo de la población, y por lo tanto, lo que se requiere es mano dura, ejército en las calles y represión*. Esta retórica reiterativa buscaba colocar la responsabilidad única de la violencia letal que ocurre en el país en las pandillas, desestimando el peso que tienen otros actores criminales como el crimen organizado en la mortalidad violenta. En esta lógica en la que resurge el "enemigo único", se justifica el despliegue de todo el poder punitivo del Estado con medios como el ejército, que se equiparen a la dimensión de la amenaza nacional.

Una tercera narrativa que se posicionó con fuerza en el discurso gubernamental luego del desplome abrupto de los homicidios en marzo de 2012, fue *"el general solucionó el problema"*. Si bien Munguía Payés no reconoció durante los primeros meses de la tregua su autoría, capitalizó el éxito del experimento reiterando que los logros en seguridad eran el resultado de distintas acciones implementadas desde su llegada al Ministerio de Justicia y Seguridad. Estas narrativas contribuyeron a instalar en el imaginario colectivo la idea que el general había resuelto rápidamente a su llegada, lo que en dos décadas al frente de la seguridad no habían logrado los civiles. Con ello se exaltaba la imprescindibilidad de los militares para devolver el orden y la seguridad a la nación en un período en el que el país había estado sometido a una grave crisis de seguridad. Bajo esta idea, se desvirtuaba la reforma política derivada de los Acuerdos de Paz que sustrajo a la Fuerza Armada de la seguridad interna y dejó en manos de civiles el control de la seguridad.

<sup>57</sup>Véase Iudop 2014. Discursos de la prensa escrita salvadoreña, p. 143-161.

Aunque la imagen del general Munguía se fue erosionando a medida se pusieron en evidencia las contradicciones y algunas distorsiones del pacto entre pandillas, estas narrativas encontraron asidero en una población agobiada por la criminalidad que reclama soluciones inmediatas a sus problemas de inseguridad. Tales discursos posicionados en la opinión pública activan y refuerzan en una sociedad en la que prevalecen fuertemente los valores autoritarios, la añoranza por un pasado militar y por los líderes fuertes que van a resolver los problemas de la nación.

## 6. La evolución política de las pandillas

La evolución de las pandillas como actores políticos es un proceso que se ha venido gestando más claramente desde el período de las Manos Duras, tanto como resultado del modo en que el Estado y el poder político han enfrentado el fenómeno, como de la forma en que los políticos han interactuado con ellos e instrumentalizado su ejercicio de violencia para fines electorales. El aumento de las violaciones a sus derechos humanos en contra de los pandilleros durante los planes antipandillas y la construcción social de una identidad colectiva proscrita dada por la etiqueta “enemigos del Estado”, los aglutinó en torno a la exigencia de determinadas reivindicaciones sociales y políticas, muchas de las cuales se mantienen vigentes en la actualidad. Las primeras noticias públicas de las maras y pandillas organizadas en torno a una acción política en la que formulaban peticiones al gobierno, se registraron a mediados de la década pasada. Líderes de la MS y del Barrio 18 recluidos en el Penal de máxima seguridad de Zacatecoluca entregaron una carta a un grupo de defensores de derechos humanos para que se revisaran sus condiciones carcelarias y cesaran las violaciones a sus derechos. Estos liderazgos conocían sus derechos, se habían formado durante su larga estancia en las cárceles sobre las leyes y tenían una posición política que los unificaba alrededor de su identidad como enemigos del Estado, por encima de sus afiliaciones pandilleras. En 2006 se conoció públicamente un primer comunicado de la MS denunciando los abusos policiales y las vulneraciones a sus derechos durante los planes antipandillas. El comunicado fue dado a conocer en una conferencia de prensa organizada en la Universidad de El Salvador. Previamente a ello, líderes de la MS habían explorado la intermediación de algunas figuras públicas para entablar lo que ellos denominaban “una tregua con el gobierno y con la policía”.

En los siguientes años, los medios de comunicación dieron a conocer diversos comunicados de las pandillas, varios de ellos suscritos por las tres principales pandillas con argumentos políticos y demandas al Estado cada vez más elaboradas. En torno a la tregua, las tres pandillas lograron articular<sup>58</sup> un sólido discurso común por más de dos años, el cual se expresó en veinte declaraciones públicas en conjunto. Un ligero análisis de contenido de estos pronunciamientos muestra la evolución del discurso político de los liderazgos pandilleros y la construcción de una nueva identidad colectiva como actores políticos e interlocutores frente al Estado. **La evolución de esta “conciencia política” en un importante segmento de la pandilla, ha propiciado que en los últimos años se conviertan en actores ilegales con un perfil político, que recurren al ejercicio de la violencia letal y a otros mecanismos de presión para influir en el Estado.**

Los vejámenes sufridos en la cárcel y en los territorios les dieron un sentido de lucha como grupos perseguidos por el Estado, lo que ha dotado a sus acciones de motivaciones políticas, muchas de las cuales han estado orientadas a reivindicar sus derechos violentados, especialmente en las cárceles. Un tema central en la agenda de negociación de las pandillas con los políticos ha sido el respeto a sus

<sup>58</sup>Hernández Anzora, Marlon, 2015. “Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción?” Análisis No. 3, 2015, San Salvador: Fundación Friedrich Ebert (FES) en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12920.pdf>

derechos humanos por parte de los agentes del Estado y la mejora de las condiciones en las cárceles, mediante el acceso a los beneficios penitenciarios que establece la ley, como las visitas de sus familiares y las visitas íntimas. A la vez, frente a la embestida estatal han logrado desarrollar una mayor capacidad de agencia para organizarse colectivamente junto a sus familias, tanto para desarrollar mecanismos de protección emergentes, como para activar garantías establecidas en la ley a la que pueden recurrir todos los ciudadanos.

Dos acciones de los poderes políticos que potenciaron el perfil político actual de las pandillas fueron, sin duda, la negociación que entabló el gobierno con sus líderes en 2012 para bajar los homicidios y los acuerdos transaccionales con fines electorales que la mayoría de los partidos políticos han hecho con las tres pandillas en las últimas cinco elecciones celebradas en el país.

**La evidencia empírica muestra que, a partir de las elecciones de 2009, diversos partidos políticos han entablado negociaciones directas con los líderes de pandillas para beneficiarse electoralmente.**

Estos arreglos gestados a iniciativa de los partidos, han ido más allá de la movilización de votos de la pandilla y sus familias a favor de uno u otro partido, e incluido el uso de la violencia para amedrentar a simpatizantes de partidos contrarios y generar incertidumbre en el electorado. Del lado de los partidos, además de incentivos monetarios, han hecho ofrecimientos de modificar acciones de políticas públicas, traslados y flexibilización de las condiciones en cárceles, así como programas de apoyo a los pandilleros y a sus familias en los territorios. Estos acuerdos efectuados tanto a nivel local, como a escala nacional con candidatos y representantes de los partidos políticos, allanaron el camino para potenciar a las pandillas como actores políticos imprescindibles para alcanzar el poder. Simbólicamente esto ha representado la legitimación de las pandillas como grupos con capacidad de influencia en el sistema político y en Estado, con el agravante de que tales incentivos han provenido de la clase política y sus representantes. En la práctica, esto puede conllevar el riesgo que a futuro ningún contendiente pueda ganar un cargo de elección popular, sino cuenta con el respaldo de las pandillas. Otra dimensión del impacto que estas prácticas pueden tener en la gobernabilidad futura del país, es que el grado de incidencia de estos pactos en los resultados electorales alcancen tal envergadura que alteren significativamente la voluntad popular. Aunque ninguno de los partidos políticos ha admitido públicamente estas negociaciones, ni mucho menos reconocido los beneficios canjeados con las pandillas debido al costo político que ello les genera ante la ciudadanía, estos pactos han continuado ejecutándose en diversos comicios, incluyendo el evento electoral de marzo de 2018.

En el caso de la tregua, la manera en que se gestó la negociación a iniciativa del gobierno, la gama de ofrecimientos hechos, muchos de los cuales iban más allá de las peticiones de las pandillas y la visibilidad política que se les otorgó como interlocutores válidos en el marco de la estrategia gubernamental, legitimaron su condición de actores sociales y políticos imprescindibles para generar gobernabilidad en el país. La negociación para disminuir los asesinatos realizada a iniciativa del Ejecutivo, les permitió a las pandillas constatar su potencial para influir en el Estado mediante el uso instrumental de los homicidios. Esta constatación ha promovido que las diversas pandillas se organicen de forma colectiva en su ejercicio de la violencia para producir abruptas alzas o reducciones de homicidios para presionar e influir en las decisiones del Estado.

## 7. Consideraciones

Una reflexión que se deriva de las distorsiones que en el ejercicio del poder político se produjeron durante la administración Funes en la conducción de la seguridad pública y en otras áreas claves de la vida nacional, es la necesidad de profundizar en los procesos de captura del Estado y sus

implicaciones en países donde se han desarrollado procesos de corrupción avanzada. **Los recientes casos de investigaciones penales contra expresidentes y altos funcionarios públicos, ofrecen elementos para inferir que la corrupción sistémica que ha permeado al Estado salvadoreño se vuelve en un obstáculo estructural para avanzar en la implementación de políticas criminales que persigan las diferentes expresiones de criminalidad con efectividad y profesionalismo.** Mientras el Estado esté cooptado por redes de corrupción y grupos de poder indebido, la persecución del delito y su institucionalidad seguirán siendo manipuladas en función de intereses sectoriales o partidarios, desnaturalizadas en sus propósitos y debilitadas para evitar que cumplan su finalidad. Los esfuerzos por profesionalizar la función policial, la persecución del delito y para abordar integralmente la delincuencia en sus distintas expresiones serán vistos siempre como amenazantes por la criminalidad organizada.

En este contexto, se infiere que la remilitarización de la seguridad y de otras áreas claves del Estado que permitió en corto tiempo el reposicionamiento militar durante la administración Funes, fue un medio para favorecer que diversos grupos de poder indebido dentro y fuera de la institucionalidad avanzaran en la captura del Estado. Además de ello, la habilitación de los militares en la función pública, la desprofesionalización que se genera en las entidades de seguridad y de defensa con el traslape de roles y las distorsiones funcionales contribuyen a debilitar las capacidades de conducción civil y en general, a socavar la institucionalidad democrática. Sin embargo, uno de los efectos más nocivos de estos procesos de militarización de la sociedad son los que se producen en el plano de lo cultural y de lo subjetivo con la exaltación de valores autoritarios y la legitimación del ejercicio autoritario del poder. **En contextos de crisis social y violencia crónica, el riesgo de una desviación autoritaria y de respaldo a “líderes fuertes” puede dar lugar a retrocesos y a la emergencia de nuevas formas de populismo y autoritarismo.**

Finalmente, es importante subrayar las graves consecuencias que para la estabilidad futura del país ha traído la legitimación de las pandillas como actor político otorgada por el mismo Estado y sus poderes públicos. Las negociaciones mafiosas efectuadas por funcionarios públicos y miembros de los partidos políticos para beneficiarse electoralmente de las pandillas, han potenciado a estos grupos como poderes fácticos con cada vez más capacidad de influencia en el sistema político. Estos pactos son un contrasentido para los esfuerzos estatales de reducción de la violencia, en tanto potencian el uso del ejercicio de la violencia pandilleril como instrumento de poder y control.

## **Capítulo III. Período 2014-2019. El gobierno de Sánchez Cerén declara la guerra contra las pandillas.**

Este tercer capítulo examina las principales políticas de seguridad adoptadas durante la administración de gobierno de Salvador Sánchez Cerén y está estructurado en seis secciones. La primera desarrolla el contexto político y de seguridad en el que el nuevo gobierno inició su mandato y define su política de seguridad. Una segunda parte describe en detalle los componentes de la política insignia del gobierno de Sánchez Cerén, denominada Medidas Extraordinarias de Seguridad. En este contexto, se analizan las reformas legales, el despliegue de batallones militares y policiales en los territorios y las disposiciones especiales aplicadas a las cárceles que albergan pandilleros, así como sus implicaciones

para el respeto a los derechos humanos. Un tercer apartado se aproxima a la interpretación de algunos de los discursos oficiales preponderantes que han acompañado las acciones de la política, mientras que una cuarta parte aborda la violencia extralegal que ha resurgido en un contexto de guerra contra las pandillas. Finalmente, este capítulo concluye con una sección relativa a los índices de homicidios que se han registrado en la administración de Sánchez Cerén y algunas consideraciones generales.

## 1. Contexto en el que se decide la política de seguridad

El triunfo de Salvador Sánchez Cerén en las elecciones presidenciales de marzo significó en la práctica la llegada por primera vez del principal partido de izquierda al poder. La administración del gobierno de Mauricio Funes había representado un fuerte revés para el FMLN, no solo porque el partido que lo había llevado al poder estaba marginado de las decisiones estratégicas, sino porque muchas de las decisiones tomadas durante el anterior gobierno contravenían los principios y enfoques que el FMLN había defendido a lo largo del tiempo en su rol como oposición política. En este contexto, la llegada de un gobierno de izquierda al Ejecutivo representaba el desafío de enmendar y reorientar el rumbo de algunas políticas adoptadas durante la administración Funes y de recuperar el aparato del Estado que había sido permeado por la influencia de diversos grupos de poder emergente.

En el ramo de la seguridad, el FMLN había expresado su desacuerdo con la militarización de la seguridad y con el nombramiento de generales al frente de la PNC y el Ministerio de Seguridad y Justicia durante la gestión de Funes. Esta postura hacía suponer que el nuevo gobierno desmontaría el esquema de militarización de la seguridad que había dejado como legado la anterior gestión. Si bien mediáticamente durante la campaña el programa de gobierno del FMLN “El Salvador Adelante” tenía como lema la profundización de los cambios, en alusión a continuar el trabajo de su predecesor, el Eje cuatro denominado “Todo el país por la seguridad” ponía el énfasis en el combate inteligente de la delincuencia y en la prevención social de la violencia y el delito (FMLN, 2013)<sup>59</sup>.

El programa de gobierno propuesto por el FMLN en el eje de seguridad incluyó tres grandes estrategias: coordinar todas las iniciativas con base territorial, combate efectivo al crimen y hacia una política de prevención social de la violencia y el delito. En términos de los compromisos en cada uno de los ejes, estos ponían el énfasis en la coordinación y articulación con las comunidades para empoderar a los ciudadanos en la prevención del delito, en la profesionalización de la PNC, en el impulso de una política de prevención de violencia, de reinserción de las personas privadas de libertad y de atención a víctimas. El diseño del programa de gobierno fue formulado con base los cinco ejes contemplados en la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia formulada durante el gobierno de Funes, a la que formalmente el FMLN daría continuidad como el marco estratégico bajo el cual se impulsaría la estrategia de seguridad del nuevo gobierno.

Debido a que la situación de inseguridad continuó agravándose durante los primeros meses de la administración Sánchez Cerén y las voces críticas comenzaron a emerger, el nuevo gobierno buscó posicionar en la opinión pública y en sectores de poder que la seguridad era una de sus prioridades. Muestra de ello fue que a un mes de haber asumido el gobierno presentó a sectores políticos y empresariales la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019 como la política de gobierno que se impulsaría en el área de la seguridad. En su contenido, dicha política propuso articular las acciones estratégicas del Estado en torno a cinco ejes: prevención de la violencia y de la delincuencia, control y represión del delito y la violencia, rehabilitación y reinserción social, atención a las víctimas y fortalecimiento institucional de las instancias de seguridad y justicia.

<sup>59</sup>Ver FMLN. 2013. “El Salvador adelante. Programa de gobierno para la profundización de los cambios” ([www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2014/06/478601347\\_doc-audio.pdf](http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2014/06/478601347_doc-audio.pdf)).



En septiembre de 2014 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), bajo la Secretaría Técnica del PNUD, como un espacio de diálogo intersectorial y búsqueda de consensos alrededor de las políticas de justicia y seguridad. En enero de 2015, el CNSCC presentó al gobierno El Plan El Salvador Seguro (PESS), como una herramienta para la implementación de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Formalmente y desde la retórica gubernamental el PESS ha constituido el plan estratégico que el gobierno salvadoreño ha adoptado para encarar los desafíos de la seguridad. De hecho, el plan ha ocupado preponderancia en los contenidos del discurso oficial referidos a las políticas de seguridad, y formalmente fue asumido como un compromiso del actual gobierno. El Ejecutivo ha destinado algunos recursos para su implementación, pero estos siguen siendo marginales en relación a los asignados a la represión del delito y a la militarización de la seguridad pública.

En la práctica, como ocurrió durante la administración Funes, las principales apuestas gubernamentales en materia de seguridad han girado en torno a las políticas represivas, algunas de las cuales constituyen un serio contrasentido a los propósitos del PESS. **La guerra que declaró el gobierno de Sánchez a las pandillas desde el primer año de su gobierno, impuso lógicas de confrontación y persecución del enemigo interno, que no han dejado cabida a las políticas integrales de largo alcance.** Un análisis más extenso del Plan El Salvador Seguro se desarrolla en la sección final de este capítulo.

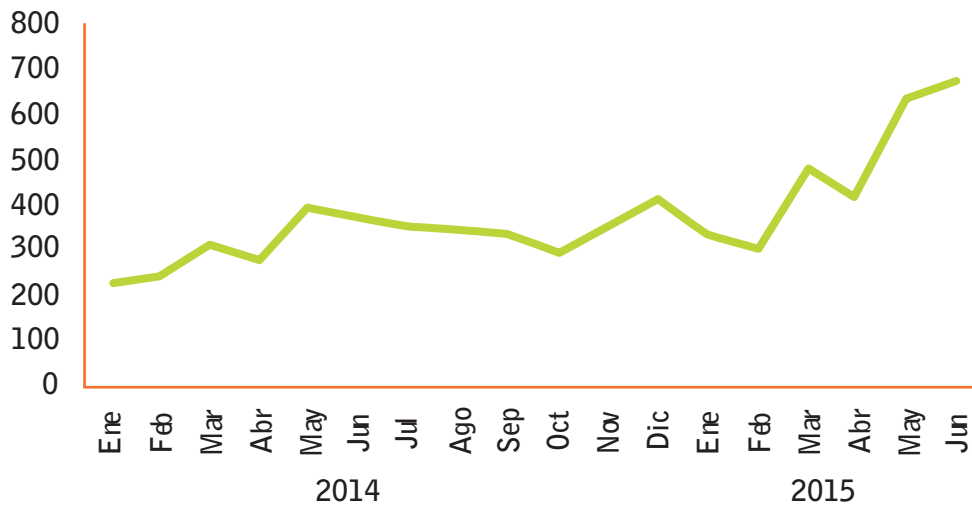
Si bien durante el primer año, el nuevo gobierno definió algunos mecanismos para entablar diálogos y búsqueda de consensos con diferentes sectores, incluyendo las gremiales empresariales, desde su llegada, el Ejecutivo se desligó públicamente de la llamada tregua y reiteró su postura de no negociar con pandillas. Con ello, la nueva administración tomó distancia de una de las estrategias insignias del gobierno de Mauricio Funes. Del lado de las pandillas, inicialmente expresaron por diferentes canales su disposición de entablar un diálogo con el nuevo gobierno con el fin de aportar a solucionar el problema de la criminalidad. Sin embargo, el cierre de los espacios de diálogo con el gobierno, el aumento de la represión y de los atropellos policiales, incluyendo el aumento de ejecuciones extralegales en contra de sus miembros y sus familiares, favoreció que estas agrupaciones articularan una respuesta cada vez más violenta para desafiar al Estado.

Desde su llegada el gobierno adoptó acciones más drásticas para perseguir a las pandillas y retornó al penal de máxima seguridad de Zacatecoluca a los líderes pandilleros que habían sido trasladados a penales con menores niveles de seguridad durante la tregua. A la vez, incrementó los traslados de pandilleros al penal de Zacatecoluca y tomó la decisión de recluir en este penal a todos aquellos miembros que se presumiera hubiesen participado en atentados contra funcionarios del Estado.

### 1.1. La ola de homicidios durante el inicio del gobierno de Sánchez Cerén y el inicio del conflicto de baja intensidad

Un rasgo que marcó el inicio de la gestión de Sánchez Cerén y que ha sido una constante durante los primeros tres años de este gobierno, ha sido la elevada incidencia de muertes violentas. Si bien desde finales de 2013 se había registrado una tendencia incremental en la mortalidad violenta, esta se profundizó a partir del primer año de gestión del nuevo gobierno. El promedio mensual de 209 muertes registrado en 2013 aumentó a 326 en 2014, mientras que en 2015 alcanzó los 555 homicidios. El gráfico a continuación muestra el comportamiento del número mensual de homicidios reportado por la PNC desde enero de 2014 hasta junio de 2015, período en el que el registro mensual de homicidios creció en tres veces. Los datos indican, además, que hubo una constante fluctuación en el número de muertes violentas, con una tendencia progresiva al alza más claramente desde mayo de 2014, año en el que se registraron cerca de 400 muertes.

Figura 2. Número de homicidios cometidos mensualmente entre enero 2014 y mayo 2015



Fuente: IML

Posteriormente, en el segundo semestre de 2014 se consignaron variaciones abruptas mes a mes en el que el promedio mensual rondó las 345 muertes. El primer semestre de 2015 marcó un nuevo y dramático crecimiento en la violencia letal, más claramente a partir de marzo, mes en el que se reportaron 484 muertes. Esta tendencia continuó profundizándose en los siguientes meses hasta alcanzar la cifra de 677 homicidios en junio de 2015. Durante el último semestre del año, estas cifras se mantuvieron relativamente invariables, lo que representó un punto de inflexión en relación a los patrones de incidencia mensual de mortalidad violenta que el país ha registrado en las últimas dos décadas.

Este patrón de elevado aumento en la violencia mortífera que se mantuvo en el 2015, llevó a que El Salvador alcanzara al cierre de ese año la cifra de 6656 muertes violentas, la más elevada que el país haya reportado en el siglo XXI. Como era de esperar, el grado de alarma y de miedo al delito entre la población crecieron, así como los cuestionamientos sobre la capacidad de la gestión gubernamental de controlar al crimen. De acuerdo a las autoridades de seguridad, esta epidemia de homicidios fue provocada por las pandillas para presionar al gobierno a atender y negociar sus demandas, pero también como contra respuesta a la drástica persecución que a su llegada inicio contra estos grupos.

Otro elemento que elevó la incertidumbre y el sentimiento de desprotección ciudadana, fue el aumento significativo de ataques en contra de miembros de la policía, el ejército y operadores del sistema de justicia que se produjeron a partir de 2014, así como el notable aumento de los llamados enfrentamientos armados entre miembros de la policía y el ejército y pandilleros. El saldo mortal de pandilleros en estos episodios ha abultado las estadísticas de homicidios de los últimos años, lo que en algún momento llevó al gobierno a referirse a estas muertes con el concepto de "bajas" para restar importancia al peso que en la estadística nacional tenían estos homicidios.

A la vez, los atentados contra miembros de la policía atribuidos a las pandillas que hasta entonces habían sido hechos más bien aislados, adquirieron una nueva dimensión. En 2014, la PNC reportó el asesinato de 39 de sus miembros a manos de las pandillas, lo que indica que estos crímenes crecieron en tres veces respecto a 2013. Aunque no en todos los casos se individualizó a los responsables, ni han sido clarificadas las circunstancias que rodearon los asesinatos de algunos policías, es innegable que los atentados planificados por las pandillas dispararon estas cifras a niveles sin precedentes. El

número de policías asesinados durante la gestión de Sánchez Cerén continuó creciendo hasta alcanzar los 63 en 2015, lo que representó un dato sin precedente desde la fundación de la PNC, que además desnudó la vulnerabilidad en que se encuentran los propios agentes del orden ante la criminalidad.

Tabla 9. Número de policías asesinatos atribuidos a pandilleros 2009-2017

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
18	18	17	15	13	39	63	46	46

Fuente: PNC y SSPAS

A estos hechos, se sumaron en 2015 los asesinatos de 24 militares, seis custodios del sistema penitenciario y de un fiscal. Durante el primer año de gobierno de Sánchez Cerén se registraron también diferentes atentados a puestos y delegaciones policiales que fueron atribuidos a pandilleros. Fuentes policiales informaron además de varios fallidos atentados en los que se habían colocado explosivos dentro de vehículos robados, incluyendo uno que fue dejado a la entrada del Ministerio de Justicia y Seguridad.

Frente a estos hechos, el gobierno incrementó los traslados de pandilleros al Centro Penal de Zacatecoluca que había iniciado en enero de 2015 y preparó una reforma que permitiera a las autoridades trasladar sin el control de los jueces al penal de Máxima Seguridad, a todo aquel pandillero que presuntamente hubiera sido señalado de participar en un atentado contra agentes del Estado. En el primer semestre de 2015 fueron trasladados al penal de Zacatecoluca 97 pandilleros, con lo cual este penal superó su capacidad instalada máxima que en ese momento era de 400<sup>60</sup>. Los traslados a la cárcel de máxima seguridad se vieron incrementados significativamente desde la entrada en vigor de las Medidas Extraordinarias en abril de 2016.

Estas medidas fueron acompañadas de una retórica de venganza, en la que los altos funcionarios de seguridad amenazaban a los pandilleros que atentaran contra miembros de las fuerzas de seguridad, de recibir un mal mayor. Este mensaje fue reforzado con un video que fue circulado oficialmente por el Ministerio de Justicia y Seguridad, en el que el titular mostraba en una lógica de escarmiento, el duro castigo y los tratos crueles a los que serían sometidos los pandilleros en el penal de máxima seguridad. De hecho, desde 2015 se aplicaron una serie de restricciones adicionales a las que ya impone el régimen de encierro del penal de Zacatecoluca, que incluyó limitar la circulación en canchas y el acceso diario a sol. Una publicación periodística señalaba que pandilleros del sector cinco del penal de máxima seguridad recibían sol unas cuantas horas a la semana en una especie de jaulas<sup>61</sup>. Estos castigos serían el antecedente de lo que luego se hizo extensivo al resto de penales durante las disposiciones especiales adoptadas durante las Medidas Extraordinarias. Bajo este ánimo revanchista, se lanzó mediáticamente en noviembre de 2015 el Plan Némesis que contemplaba endurecimiento del régimen penitenciario de los cabecillas de pandillas vinculados a estos ataques, acciones operativas de la PNC y la FAES en los territorios con presencia de pandillas y adoptar medidas de protección para policías, militares y familiares de estos.

En este escenario de escalamiento del conflicto, a menos de un año de haber tomado posesión, el gobierno de Sánchez Cerén optó por la guerra. En abril de 2015 el Ejecutivo anunció la creación de

<sup>60</sup>Andrade y Carrillo, op.cit. p.10.

<sup>61</sup>Véase Martínez y Arauz, en Andrade y Carrillo, op.cit.

un batallón élite antipandillas dentro de la PNC y de tres batallones de reacción inmediata en el ejército, que apoyarían a la policía en este nuevo esquema de respuesta militarizada contra de las pandillas. El anuncio se concretó en mayo de 2015 con la salida de las Fuerzas Especiales de Reacción El Salvador (FERES) constituida por 600 soldados y 400 policías, los cuales fueron asignados para el combate de las pandillas en las áreas rurales. Se conformaron además tres batallones élites integrados cada uno por 200 miembros del Comando Antiterrorista y del Comando de Paracaidistas de la FAES, equipados con tanquetas, armas de asalto y helicópteros. Además, los batallones de reacción inmediata (BIRI), parte de un oscuro capítulo en la historia reciente salvadoreña, debido a las graves atrocidades que se les atribuyó durante el conflicto armado contra la población civil y la guerrilla. **Después del fin de la guerra, estos batallones fueron disueltos en el marco de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, por lo que resultó paradójico que fueran revividos durante un gobierno de izquierda.**

El lanzamiento de estos batallones constituyó un espectáculo militar de despliegue de fuerza y destreza táctica, que fue acompañado de una retórica belicista en la que el gobierno declaraba abiertamente la guerra contra las pandillas. *"Esta es una fuerza que ha tenido un alto entrenamiento en capacidad de tiro, de desplazamiento, son mandos que han sido adiestrados y especializados y que van a estar en función de una capacidad inmediata de reacción"*, aseguraba el entonces Secretario de Comunicaciones del gobierno. Por su parte, el Secretario de Gobernabilidad se refirió a estos comandos como *"batallones de limpieza"*. En efecto, se trataba de fuerzas especiales de reacción inmediata que han sido entrenadas para la guerra, para la eliminación del enemigo.

Esta dinámica marcó el inicio de una radicalización de la respuesta del Estado en contra de las pandillas, frente a lo cual estos grupos indistintamente de su identidad pandillera respondieron con acciones beligerantes cada vez más articuladas para golpear al Estado. En una clara muestra de demostración de fuerza y capacidad para desestabilizar el país, a finales de julio de 2015 las pandillas planificaron un paro de transporte que paralizó durante una semana la capital y algunas zonas del país y que afectó a 142 líneas de transporte. Nueve empleados del transporte fueron asesinados debido a que no acataron el paro<sup>62</sup>. Este escenario de escalamiento de las hostilidades entre el gobierno y las pandillas se vio reforzado en agosto de 2015 con la declaratoria de las pandillas como grupos terroristas en una resolución de la Sala de lo Constitucional (Sentencia 244-2015). En esta sentencia se estableció además que *"sus jefes, miembros, colaboradores, apologistas y financistas, quedan comprendidos dentro del concepto de 'terroristas', en sus diferentes grados y formas de participación, e independientemente de que tales grupos armados u organizaciones delictivas tengan fines políticos, criminales, económicos (extorsiones, lavado de dinero, narcotráfico, etc.), o de otra índole..."*<sup>63</sup>. Este hecho en un contexto de confrontación como el que se generó en 2015, no solo tuvo efectos legales inmediatos como el aumento de detenciones de pandilleros bajo la figura de terrorismo, sino que alentó a las pandillas a asumir un estatus e identidad de actor político, en tanto el terrorismo es una forma de violencia política que tiene objetivos de naturaleza política. Para Belikow la definición de terrorista se asigna *"a aquellos que, usurpando el monopolio del uso de la fuerza depositado en el Estado, ejercen o pretenden ejercer la violencia política de manera ilegal e ilegítima"*<sup>64</sup>. Al margen de las diferentes interpretaciones jurídicas que se hicieron en torno a esta resolución, es importante señalar los efectos nocivos que a nivel simbólico han tenido históricamente estos procesos de etiquetamiento desde El

<sup>62</sup>BBC. "El paro que demuestra el poder de las maras". 29 de julio de 2015 ([http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150729\\_america\\_latina\\_el\\_salvador\\_maras\\_pandillas\\_paros\\_transporte\\_aw](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150729_america_latina_el_salvador_maras_pandillas_paros_transporte_aw) publicada).

<sup>63</sup>Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia 144-2015 ([www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/SEP\\_15/COMUNICADOS/HC%20244-2015.pdf](http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/SEP_15/COMUNICADOS/HC%20244-2015.pdf))

<sup>64</sup>Juan Belikow, 2005. "Violencia Organizada y Gobernabilidad a la luz del Modelo de Convergencia Terrorismo-Crimen Organizado". Documento de trabajo. Mimeo.

Estado, en reforzar el escalamiento de estos grupos en la ruta de la violencia. La designación jurídica de las pandillas como grupos terroristas le imprimió otra dimensión a la guerra entre el Estado y las pandillas, y les otorgó formalmente a las pandillas un estatus de actor político no estatal.

## 2. Las Medidas Extraordinarias de Seguridad como estrategia de seguridad

El 3 de marzo de 2016, once jornaleros fueron cruelmente masacrados por miembros de pandillas en una zona rural del municipio de Opico. La masacre fue grabada por uno de los pandilleros que participó en el hecho, el video fue hallado por la policía y circulado ampliamente a los medios de comunicación. Este hecho que conmocionó al país y elevó la indignación de los ciudadanos en contra de las pandillas avivó nuevamente el debate sobre la pena de muerte, los estados de excepción y leyes aún más duras en contra de las pandillas. El argumento dominante en el sector político estaba centrado en que el Estado no podía seguir encarando una amenaza nacional de la envergadura de las pandillas, con las medidas ordinarias de que dispone el Estado para perseguir el delito.

En respuesta a este hecho y a la demanda ciudadana de castigos más duros para las pandillas, el gobierno de Sánchez Cerén propuso la implementación de las llamadas Medidas Extraordinarias de Seguridad. **Esta estrategia fue diseñada para neutralizar el accionar de las pandillas tanto en la cárcel como en los territorios, con dispositivos de seguridad pensados desde una lógica de guerra: neutralizar, desmoralizar al enemigo y de ser posible, eliminarlo.**

En concreto la estrategia preparada por el Ministerio de Justicia y Seguridad contempló tres tipos de acciones:

1. Reformas legales al Código Penal, al Código Procesal penal, a la Ley Especial de Actos de Terrorismo, a la Ley Penal Juvenil y a la Ley Especial de Extinción de Dominio.
2. El despliegue de operativos de concentración de fuerza de grupos elites de la policía y el ejército en los territorios, para capturar a los líderes de las pandillas y neutralizar su accionar. Si bien estas medidas habían sido iniciadas a mediados de 2016, fueron relanzadas en el marco de las llamadas Medidas Extraordinarias de Seguridad.
3. La aprobación de las “Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros intermedios y Centros Temporales de Reclusión” (D. L. No.321) a partir del 1 de abril de 2016.

### 2.1. Reformas legales

Las reformas legales propuestas estuvieron dirigidas a crear trece nuevos tipos penales y reformar once delitos de la legislación penal para juzgar a las pandillas y sus colaboradores. El paquete incluyó además reformas al Código Procesal Penal, a la Ley Especial de Actos de Terrorismo, a la Ley Penal Juvenil y a la Ley Especial de Extinción de Dominio. Con ello, se incorporaron nuevos tipos penales *Adhoc* para las pandillas y ampliado las circunstancias y condiciones bajo las cuales pueden ser procesados, con el fin de facilitar el juzgamiento y garantizar más condenas de pandilleros. La tabla que se presenta a continuación contiene un detalle de las reformas legales que el Ministerio de Justicia y Seguridad propuso a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Tabla. 10. Reformas legales propuestas como parte de las Medidas Extraordinarias de Seguridad

Reformas al Código Penal	Nuevos delitos	Reformas a otras legislaciones
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Homicidio simple (128).</li> <li>2. Agravación especial [de coacción y amenazas] (155).</li> <li>3. Allanamiento de morada (188).</li> <li>4. Allanamiento de lugar de trabajo o establecimiento Abierto al Público (189).</li> <li>5. Inducción al abandono (203).</li> <li>6. Fraude de servicios de energía o fluidos (211).</li> <li>7. Receptación (214-A).</li> <li>8. Conducción de mercaderías de dudosa procedencia (214-B).</li> <li>9. Agrupaciones Ilícitas (345).</li> <li>10. Utilización u ocupación ilegal de inmuebles (345-A).</li> <li>11. Tráfico ilícito de armas de fuego (347).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Limitación ilegal a la libertad de circulación (152-A).</li> <li>2. Delitos relativos a los Vehículos Automotores (214-D / 214-K).               <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Hurto de Vehículos Automotores (214-D).</li> <li>II. Apropiación Indevida de Vehículo Automotor (214-E).</li> <li>III. Robo de Vehículos Automotores (214-F).</li> <li>IV. Desarme de vehículos automotores (214-G).</li> <li>V. Receptación de vehículos automotores o sus piezas provenientes del hurto o robo (214-H).</li> <li>VI. Uso ilícito de vehículo automotor (214-I).</li> <li>VII. Modificación de placas de circulación y seriales de vehículos automotores (214-J).</li> <li>VIII. Posesión y tenencia Ilícita de placas de circulación (214-K).</li> </ol> </li> <li>3. Resistencia Agresiva (337-A).</li> <li>4. Ocupación violenta de espacios comunales, habitacionales o de trabajo (345-B).</li> <li>5. Modificación ilegal de armas de fuego (347-B).</li> <li>6. Prenda sobre armas de fuego (347-C).</li> </ol>	<p><b>Ley especial de actos de terrorismo</b> -Definición de organizaciones terroristas</p> <p><b>Ley Penal Juvenil</b> -Privación de Libertad. -Privación de libertad en flagrancia -Privación de libertad por orden judicial</p> <p><b>Código Procesal Penal</b> -Acciones públicas previa instancia particular, excepto por maras. -Obtención de resguardo de información electrónica -Orden de restricción migratoria</p> <p><b>Ley Especial de Extinción de dominio</b> -Aplicación de medidas cautelares (plazo prorrogable por juez) -Etapa Inicial o de investigación (plazo ampliado para pedir ratificación).</p>

Tomado de Escalante (2016)<sup>65</sup>

De forma complementaria, se impulsaron reformas legales para ofrecer garantías de mayor protección a los miembros de las instituciones de seguridad que se vieran involucrados en procesos penales. Esto incluyó garantías como la de establecer de oficio la reserva de identidad y la reserva total de casos penales donde se vean involucrados personal de la seguridad pública (Art. 307 del CPP), así como el pago de salarios y prestaciones a personal de seguridad que estén siendo procesados, que con anterioridad eran suspendidos. Esto ha sido interpretado por algunos defensores de derechos humanos como mayores garantías de impunidad y mecanismos para blindar a miembros de los cuerpos de seguridad frente a eventuales abusos de autoridad y actuaciones extralegales.

<sup>65</sup>Escalante, Manuel. 2016. Presentación sobre las medidas extraordinarias de seguridad. Universidad Centroamericana José Siméon Cañas.



## 2.2. El despliegue de fuerzas especiales del ejército y la policía

El 19 de abril de 2016 en un acto mediático de despliegue de fuerza militar y policial que incluyó el uso de tanquetas, lanzacohetes y toda clase de armamento bélico, fue realizado el relanzamiento de las Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador (FES), en la Brigada Especial de Seguridad Militar (BESM), localizada en las instalaciones de la ex Guardia Nacional. Esta fuerza de tarea fue constituida por 600 efectivos militares del Comando Trueno y 400 miembros de la PNC provenientes de las Unidades Antipandillas y del extinto Grupo de Reacción Policial, para el combate y la captura de pandilleros en las zonas rurales. Como comandante de la FES fue nombrado el Subcomisionado Marco Tulio Lima, quien con anterioridad se había desempeñado en la jefatura de la División Antinarco tráfico (DAN) y fue parte de la cuota del FMLN que ingresó en la etapa fundacional de la policía. Esta fuerza élite policial había sido desplegada desde mediados de 2015 como un batallón antipandilla que operaría en conjunto con tres batallones de reacción inmediata del ejército.

Tabla 11. Unidades militares y policiales desplegadas para el combate de las pandillas en el marco de las Medidas Extraordinarias de Seguridad

Unidades militares y policiales	Objetivos y zonas de cobertura	Composición
Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador (FES)	-Neutralizar estructuras delictivas en zonas rurales -Capturar a 100 cabecillas de pandillas -Detener a responsables de homicidios	600 efectivos de la FAES del Comando Trueno. 400 agentes de la PNC de Unidades Antipandillas y GRP. 31 fiscales auxiliares.
Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios (FIRT)	-Recuperar territorios en 81 zonas urbanas de 10 municipios -Trabajar en conjunto con la FES.	600 efectivos de la FAES 200 agentes de la PNC
Fuerza de Tarea "Centro Histórico"	-Patrullajes conjuntos PNC y FAES -Detenciones en flagrancia y mediante órdenes judiciales -Despliegue en 29 sectores del Gran San Salvador	400 reservistas FAES y 400 PNC
Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC)	-Establecer relación con la comunidad -Patrullajes conjuntos PNC y FAES -Despliegue en 70 puntos de 12 de los 14 departamentos del país.	600 reservistas de la FAES y 200 PNC

Tomado de Escalante (2015) y Reyna (2017)<sup>66</sup>

En el caso de la FIRT, fue creada como un batallón de reacción inmediata para intervenir zonas urbanas con fuerte presencia de pandillas. Estuvo integrada con 600 miembros de tres batallones élites de la FAES y 400 efectivos militares. También se crearon las Fuerza de Tarea Centro Histórico bajo el esquema de fuerzas combinadas del ejército y la policía, liderada por un comandante militar

<sup>66</sup>Reyna, Verónica, 2017. "Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)". Análisis7/2017. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert. Octubre de 2017.

que tendrían presencia en sectores del Gran San Salvador. Como complemento a estas acciones, se desplegaron los Grupos de Apoyo Conjunto a la Comunidad (GCAC) que replican el esquema de los tradicionales grupos de tarea conformados por policías y militares para roles de patrullaje y prevención. Durante su lanzamiento, el director de la PNC aseguró que los GCAC forman parte de la implementación de la filosofía de policía comunitaria que desarrolla la policía, pues tienen como mandato lograr un mayor acercamiento con las comunidades<sup>67</sup>.

Es importante señalar que el Comando Trueno que integra la FES, junto al Comando Águila, fueron creados como unidades especializadas al interior de la FAES con la misión de combatir y erradicar las pandillas. Cada comando cuenta con 1300 efectivos y 600 oficiales. Al igual que los Comandos Zeus, San Carlos y Sumpul, estos forman parte del plan estratégico de seguridad denominado Campaña Nuevo Amanecer que funciona en la FAES desde la administración Funes. La información disponible muestra que los planes y dispositivos militares creados durante el gobierno de Funes como apoyo a la seguridad pública, no solo se han mantenido en el actual gobierno, sino se han profundizado.

La creación de estas unidades tácticas especializadas antipandillas que funcionan directamente bajo las directrices de la Fuerza Armada, es una muestra de la ampliación discrecional y sin control de ámbitos y competencias de la FAES en campos de acción que son de estricta competencia de la PNC. Esto, con el agravante que en el caso de la FAES no se ejercen las regulaciones legislativas y otros controles externos que operan en el caso de la policía, lo que hace más difícil la rendición de cuentas y la investigación cuando ocurren extralimitaciones por parte de elementos militares. En algunos casos judicializados por vulneraciones a derechos que involucran miembros de ejército, ha habido poca colaboración de parte de la Fuerza Armada para esclarecer los hechos, como sucedió con el caso de la desaparición forzada de tres jóvenes en el municipio de Armenia en 2014 a manos de una unidad militar que patrullaba la zona.

Desde la salida de estos contingentes militares a las zonas urbanas y rurales del país en el 2015, se ha registrado un incremento significativo de pandilleros muertos en supuestos enfrentamientos armados. Estadísticas policiales indican que en 2015 estos episodios aumentaron en un 164 % respecto al año anterior, con un elevado saldo fatal de pandilleros versus un bajo número de muertes del lado de las fuerzas de seguridad. En 2014 se reportó la ocurrencia de 256 enfrentamientos, los cuales incrementaron a 676 en 2015. Este incremento atípico de este tipo de eventos pudo estar asociado con el mayor despliegue de concentración de fuerzas militarizadas en los territorios dirigidas a "neutralizar pandilleros" y el clima de guerra contra las pandillas que desató en contra de estos grupos más claramente a partir de 2015.

A poco más de un año del despliegue de estos comandos en los territorios, a excepción de los GCAC, el resto de fuerzas especializadas creadas al inicio de las Medidas Extraordinarias fueron disueltas. En julio de 2017 el director de la PNC informó en algunos medios de comunicación que tanto la FES como la FIRT habían dejado de funcionar hacía meses, debido a que había finalizado el período de vigencia de los planes de intervención y que sus miembros pasarían a formar parte de la Secciones Tácticas Operativas que funcionan en las delegaciones departamentales<sup>68</sup>. Versiones periodísticas señalan que tanto la FES como las FIRT fueron disueltas debido a los señalamientos de ejecuciones extralegales de pandilleros y otros abusos que pesan contra algunos de sus miembros. A inicios de 2017, el GRP,

<sup>67</sup>Véase "Lanzamiento y despliegue del Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad" (<http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/Lanzamiento%20y%20despliegue%20de%20Grupo%20Conjunto%20de%20Apoyo%20a%20la%20Com#.XAPxAGhKjIV>).

<sup>68</sup>Véase: La Prensa Gráfica. 2017. "Policía disuelve FIRT y explica que era un plan que iba a caducar", 26 de julio de 2017. (<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Policia-disuelve-FIRT-y-explica-que-era-un-plan-que-iba-a-caducar-20170726-0053.html>).

una de las unidades élites que integró la FES, fue disuelta debido a un escándalo que involucraba a sus miembros en la desaparición de una policía en medio de una fiesta organizada en la propia sede de esta unidad policial. Las investigaciones posteriores confirmaron que la mujer fue secuestrada y luego ejecutada por uno de sus compañeros, quien contó con la complicidad y el encubrimiento inmediato y posterior de varios miembros del GRP. Once policías están siendo procesados por ese hecho. Hay fuertes indicios que dentro de esta unidad élite policial operaban varios grupos de exterminio. Sin embargo, luego de disolver la unidad, a excepción de los elementos policiales que están siendo procesados por la ejecución de la policía, el resto de sus miembros fueron enviados a delegaciones del interior del país, sin que hubiesen sido sometidos a investigaciones disciplinarias ni penales.

Una investigación periodística realizada por la Revista Factum y publicada en agosto de 2017, reveló la existencia de un grupo de exterminio dedicado a la ejecución extrajudicial de pandilleros que operaba dentro de la FES<sup>69</sup>. En varias investigaciones judicializadas contra miembros de la policía por ejecuciones extralegales, que se han conocido en los medios de comunicación en los últimos años figuran como responsables miembros de algunas de estas unidades élites.

En un intento por aminorar los cuestionamientos y escándalos en los que se han visto envueltas algunas de las unidades élites de la PNC, en febrero de 2018 fue presentada públicamente la Unidad Táctica Especializada Policial (UTEP), como una nueva unidad élite que sustituye al GRP y cuyos agentes son denominados jaguares. De acuerdo a información periodística, esta unidad integra a ex miembros de la FES y del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (Gopes) que han sido previamente evaluados y capacitados<sup>70</sup>. Si bien con su conformación, hay una decisión de integrar estas divisiones especializadas en un solo mando, lo cual podría interpretarse como un intento de someter bajo mayor control unidades élites que habían capitalizado un enorme poder dentro de la policía, esto no resuelve a fondo el problema de la presencia de estructuras criminales al interior de la PNC, ni de la normalización de esquemas altamente represivos y extralegales en la persecución del crimen.

Aunque es importante reconocer que la disolución de estas unidades era imperativo, la institución policial genera impunidad y eleva el riesgo de los ciudadanos a exponerse a hechos similares, cuando simplemente traslada a elementos cuestionados a otras áreas de la corporación, sin procesos investigativos ni depuración. Es fundamental recordar que las autoridades policiales y de seguridad tienen responsabilidad por acción o por omisión de todas aquellas actuaciones al margen de la ley que hayan cometido sus miembros en el desempeño de sus funciones, al ser una institución jerárquica y centralizada que funciona bajo una cadena de mando.

**Como ha sido señalado en reiteradas ocasiones, el despliegue de dispositivos altamente represivos en los territorios con enfoques militarizados y operativos de concentración de fuerza, no resuelven a fondo el problema de la criminalidad, ni mucho menos el de las pandillas en particular.** Más bien, generan nuevos problemas de inseguridad a la población, asociados a las actuaciones al margen de la ley por parte de las fuerzas del orden y a las vulneraciones de derechos que suelen sufrir los ciudadanos cuando el Estado persiste en ofrecer respuestas militarizadas a complejos problemas sociales y delincuenciales.

<sup>69</sup>Ver: Abelar, Bryan y Martínez, Juan, “En la intimidad del escuadrón de la muerte de la policía”. Revista Factum, 22 de agosto de 2017. (<http://revista-factum.com/en-la-intimidad-del-escuadron-de-la-muerte-de-la-policia/>).

<sup>70</sup>Flores, Ricardo y Laínez, Luis, 2018. “Renombran grupos especiales de PNC tras disolver GRP”. La Prensa Gráfica, 15 de febrero de 2018. (<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Renombran-grupos-especiales-de-PNC-tras-disolver-el-GRP-20180214-0135.html>).

### 2.3. Las Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros intermedios y Centros Temporales de Reclusión.

En la actualidad, alrededor de la mitad de la población reclusa en el sistema penitenciario de adultos han sido identificados como miembros de maras o pandillas, ya sea activos o retirados. Hasta mediados de 2017, los miembros de estos grupos superaban los 18 000, de una población total de un poco más de 38 000 internos<sup>71</sup>. Esto, es el reflejo tanto de un esquema penal que ha privilegiado la persecución y el castigo de pandilleros, como de la importante participación delictiva que tienen estos grupos. Sus liderazgos nacionales guardan prisión desde hace más de una década en el penal de máxima seguridad, mientras que la mayoría de sus miembros activos fueron segregados desde el período de las manos duras a ciertas cárceles en función de su afiliación pandillera. Históricamente las cárceles que albergan miembros de pandillas han sufrido un mayor abandono del Estado y sus miembros han sido privados de los diferentes beneficios que otorga el sistema penitenciario, incluyendo la participación en programas de rehabilitación y su incorporación al régimen de progresividad contemplado en la Ley Penitenciaria.

En este contexto, una de las acciones insignias y más radicales de las medidas extraordinarias para neutralizar y debilitar la acción de las pandillas, fue la adopción a partir de abril de 2016 de un subsistema sistema penitenciario que sometiera a los miembros de pandillas a un régimen de excepción en el que la mayoría de sus derechos elementales fueron suspendidos o limitados. Estas disposiciones fueron amparadas inicialmente en un decreto legislativo transitorio que tuvo vigencia de un año (D. L. No. 321) y que fue aplicado a siete penales donde se encuentran reclusos pandilleros condenados y procesados. Sin embargo, en la práctica las Medidas Extraordinarias se hicieron extensivas a otros centros penales, al aplicarse en ciertos períodos a determinados sectores, como el que alberga pandilleros del Centro Penal de mujeres de Ilopango, algunas de las cuales conviven con sus hijos y a los centros de rehabilitación de jóvenes en conflicto con la ley. La aplicación de estas restricciones, aunque sea de forma temporal y el sometimiento a tratos inhumanos a mujeres y a sus bebés, a personas menores de edad en conflicto con la ley y a detenidos provisionalmente, ha representado una grave vulneración a sus derechos, que no fue impedida por ninguna instancia gubernamental que dicen velar por los derechos de las mujeres, la niñez y la juventud en el país. En el caso de los internos que cumplen una medida de detención provisional, a quien les ampara el principio de inocencia, también han sido sometidos a graves vejámenes sin haber sido condenados por los delitos que se les atribuyen.

Estas disposiciones fueron propuestas aduciendo que los controles existentes en el régimen penitenciario ordinario eran insuficientes para asegurar el control de la población pandillera y que la grave situación delictiva del país ameritaba medidas excepcionales que impidieran que desde los centros penales se siguieran originando actividades delictivas que afectan a la población. Estas justificaciones tienen a la base el reconocimiento de la incapacidad del Estado para ejercer el control de las cárceles mediante los mecanismos legales establecidos y de su fracaso como instancia de control social penal responsable de la rehabilitación de personas en conflicto con la ley. El decreto que autorizó estas disposiciones estipuló diversas medidas orientadas a modificar la operatividad de los penales a los que se aplicaría. Sin embargo, dada la importancia numérica de la población a la iban dirigidas estas medidas, en la práctica, tales modificaciones implicaron una reorganización del sistema penitenciario en su conjunto. El siguiente cuadro reúne algunas de las principales medidas contenidas en el decreto que le dio vida a las disposiciones especiales y extraordinarias.

<sup>71</sup>Dirección General de Centros Penales. Estadísticas penitenciarias al 30 de junio de 2017.

Tabla 12. Penales sujetos a las Medidas Extraordinarias y principales disposiciones contenidas en su decreto inicial

Penales sujetos a las medidas	Disposiciones contenidas en el decreto
-Centro preventivo y de cumplimiento de penas de Chalatenango -Centro preventivo y de cumplimiento de penas de Quezaltepeque - Centro preventivos y de cumplimiento de Ciudad Barrios - Centro preventivo y de cumplimiento de penas de Izalco - Centro preventivo y de cumplimiento de penas de Cojutepeque -Centro penitenciario de seguridad de San Francisco Gotera -Centro penitenciario de seguridad de Zacatecoluca	a) Habilitar centros temporales de reclusión; b) Traslado de los privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios y granjas penitenciarias, incluyendo los dispuestos para el régimen de internamiento especial; c) Restricción o limitación del desplazamiento a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales; d) Restricción de las visitas de toda clase o suspensión de las mismas, durante el tiempo que sea necesario, así como del ingreso de personas ajenas a la administración penitenciaria; e) Participación obligatoria de los internos en actividades de índole reeducativa y de formación de hábitos de trabajo; f) Otras que sean necesarias para el cumplimiento de la finalidad del presente Decreto, incluidas las establecidas en el Art. 23 de la Ley Penitenciaria y que no estuvieran señaladas en los literales anteriores. g) Suspensión de traslados de los privados de libertad para toda clase de audiencias judiciales o cualquier acto procesal y por tanto, la suspensión de los términos y plazos procesales, de prescripción y caducidad; h) Corte del tráfico de comunicaciones telefónicas; i) Suspensión y destitución de funcionarios y empleados del sistema penitenciario; j) Contratación directa de obras, bienes y servicios que sean necesarias para mejorar, equipar y ampliar la infraestructura penitenciaria.

Fuente: D.O. Decreto Legislativo No. 321

En términos más concretos, las disposiciones han estado enfocadas principalmente en la habilitación de condiciones de infraestructura física y tecnológica para asegurar el aislamiento, la incomunicación y el estricto control de los pandilleros sujetos a las medidas. Esto supuso confinar a los pandilleros en sus celdas las 24 horas del día, restringiendo su libertad ambulatoria al interior del recinto y en los espacios recreativos. Se habilitaron además celdas especiales de aislamiento donde pueden ser enviados algunos pandilleros para cumplir su pena. En la actualidad, no hay mucha información relativa a este tipo de celdas, ni sobre los criterios que utiliza la administración penitenciaria para aplicar esta medida. Su incorporación formal dentro del sistema penitenciario como un dispositivo de mayor castigo del que ya padecen los internos en las celdas colectivas, podría normalizar una práctica que favorece toda clase de vulneraciones en contra de la población privada de libertad. En este aislamiento generalizado en el que se han mantenido los internos recluidos en estos penales, solo se habilitó "el beneficio de una hora de sol tres veces por semana", que ha sido interrumpido en diferentes momentos en los últimos años, por decisión de la administración penitenciaria o del propio ministro como forma de castigo para determinado grupo de pandilleros. Esto claramente constituye una seria distorsión de la pena enfocada a infringir un sufrimiento mayor, al que ya supone la privación de la libertad para cualquier persona.

Una de las medidas más severas adoptadas para asegurar al aislamiento y la incomunicación de los pandilleros, fue la prohibición de las visitas de familiares y de miembros de organizaciones e

iglesias que han desarrollado programas de rehabilitación en los penales que albergan pandilleros. La literatura especializada señala la importancia que para los internos y sus procesos de rehabilitación tienen mantener el vínculo con sus familias y seres significativos. Se tiene conocimiento que durante los dos años de aplicación de las medidas fueran suspendidas toda clase de visitas familiares a los internos. Por otra parte, en el caso salvadoreño, debido a que los centros penales de pandilleros han adolecido por lo general, de programas de rehabilitación desarrollados por el Estado, algunas ONG, Iglesias y organismos internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han asumido ese rol con sus propios recursos. En el caso del CICR, al ser un organismo internacional su ingreso a los centros penales está amparado por un convenio con el gobierno de El Salvador. Durante más de dos años, el gobierno salvadoreño ha incumplido ese acuerdo al prohibir su ingreso a los establecimientos penitenciarios, desestimando además el apoyo de un recurso especializado en materia de atención humanitaria. Al respecto, la relatora especial para las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, Agnes Callamard luego de una visita al país a inicios del 2018 recomendaba en su informe final:

*"Es esencial que las organizaciones internacionales, como el CICR, OACNUDH y organizaciones nacionales especializadas tengan acceso inmediato y sin restricción a todos los centros penitenciarios. El CICR, en particular, puede desempeñar una función crucial de monitoreo independiente que permite a las autoridades penitenciarias y los ministerios pertinentes ser informados de manera confiable sobre las condiciones del momento, y al mismo tiempo, proporcionar una serie de recomendaciones que ayudarían a las autoridades penitenciarias a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos"*

*[Declaración final de la misión El Salvador, Agnes Callamard, 5 de febrero de 2018]<sup>72</sup>*

Durante los primeros dos años de aplicación de estas disposiciones, se restringió de forma severa el ingreso de organizaciones de derechos humanos e incluso, de la PDDH que tiene entre sus mandatos verificar la situación de respecto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Esto ha impedido que haya una fiscalización externa de las condiciones bajo las cuales han estado recluidas estas personas durante los últimos años. En los últimos meses, se permitió el acceso a delegados de la PDDH, quienes documentaron las vulneraciones a las que han están sometidos los internos y más recientemente se ha autorizado el ingreso de personal del CICR.

Otra disposición polémica que además violenta el derecho a la debida defensa, son las serias restricciones impuestas para el ingreso de los abogados a los centros penales y el desarrollo de su asesoría legal. Las Medidas Extraordinarias endurecieron los requisitos legales para que un abogado pueda visitar a sus defendidos e impusieron restricciones de tiempo (una vez al mes por un tiempo máximo de 30 minutos) y control de los lugares habilitados para comunicarse con sus defendidos. Asimismo, la suspensión definitiva de la salida de los internos a sus audiencias, la realización de audiencias virtuales y la suspensión temporal de las audiencias judiciales y de los plazos procesales en los primeros meses de las medidas, constituyeron una clara violación al derecho de los detenidos al debido proceso y a su derecho de defensa establecido en la legislación nacional y convenios internacionales.

En el caso de las audiencias, la inexperiencia del órgano judicial para gestionarlas bajo la modalidad virtual y la falta de equipamiento y de personal técnico en los diferentes juzgados y penales, ha generado la suspensión de diversas audiencias y la alteración de los plazos procesales de los detenidos.

<sup>72</sup>Callamard, Agnes, 2018. "Declaración final de la misión El Salvador", OACNUDH, Relatora Especial de la de sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas.

5 de febrero de 2018. (<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22634&LangID=S>).



De acuerdo a la PDHH, entre septiembre de 2016 y diciembre de 2017, 2255 audiencias virtuales fueron suspendidas, mientras que en los primeros seis meses de 2018 fueron canceladas 1220 audiencias. Esto ha afectado el debido proceso y provocado una mayor saturación de casos en los distintos juzgados. A la vez, los imputados que son juzgados mediante una modalidad virtual están en una situación de mayor desventaja para ejercer de manera más efectiva su defensa.

A más de dos años de iniciada las audiencias bajo la mortalidad virtual, representantes de la Corte Suprema reconocen dificultades de gestión en la tramitación de este tipo de audiencias, así como limitaciones tecnológicas y de recursos. Esto deriva en una retardación de justicia y mayor inequidad en el acceso a la justicia para un grupo que ha sido el principal objetivo de la persecución penal. La jefa de Coordinación Tecnológica de la Corte Suprema reconocía en declaraciones a un periódico local, que debido a las limitantes tecnológicas y de recursos de los dispone el órgano judicial “la demanda de acceso a la justicia no se atiende igual en el sistema penitenciario”<sup>73</sup>. Estas dificultades representan un severo desafío para el sistema de justicia luego que las medidas fueron aprobadas de forma permanente en las cárceles.

Por otro lado, desde la entrada en vigor de Medidas Extraordinarias ha habido una mayor tendencia en el Estado a recurrir al uso del régimen de encierro especial. Si bien en los últimos años, los traslados de internos de un centro penal a otro ha sido una práctica constante de la administración penitenciaria, con la entrada en vigencia de las medidas, los traslados se convirtieron en un mecanismo esencial para ejercer control y segregar aún más a los miembros de pandillas. Desde la adopción de las medidas se incrementaron notablemente los traslados al penal de máxima seguridad de Zacatecoluca. Un indicador de estos traslados constituye el significativo aumento que ha tenido la población penitenciaria en este centro. Datos de la DGCP muestran que entre 2014 y 2017 los internos en este penal pasaron de 373 a 643, lo que representa un aumento del 72.4 %. Es importante recordar que el encierro especial debe ser aplicado bajo los principios de proporcionalidad, temporalidad y necesidad, una vez establecida la peligrosidad extrema de un interno con base a evaluaciones técnicas y científicas<sup>74</sup>.

Durante el período de la implementación de las medidas ha trascendido por diferentes medios, las condiciones infrahumanas a las que fueron sometidas la población penitenciaria de estos centros. Un informe preparado por la relatora especial para las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias de Naciones Unidas, Agnes Callamard se refería a las condiciones de hacinamiento crítico, falta de luz solar, humedad e insalubridad bajo las cuales se encontraban confinados miles de internos en sus celdas durante las 24 horas. Estas condiciones, junto al acceso restringido a agua y alimentos pudo haber producido un severo deterioro en la salud física y mental de muchos internos.

Las muertes por causas naturales se incrementaron significativamente en los últimos años en estos penales. Entre 2015 y 2017 el número de estas muertes en las cárceles donde se aplican las medidas pasaron de 63 a 127, lo que representa un aumento del 101 % (OACNUDH, 2018). Trascendió además durante el primer año de las medidas, el aumento de “brotes de tuberculosis” (TB) asociados a las condiciones de habitabilidad de los centros. Efectivamente, los datos disponibles revelan que durante el período de las medidas se registró un crecimiento exponencial de casos diagnosticados de tuberculosis. El informe de la relatora de Naciones Unidas señala que hasta enero de 2018 se tenían registrado 1272 casos de tuberculosis (TB) mientras que antes de la aplicación de las medidas se habían identificado 96 casos. Las condiciones de hacinamiento, insalubridad, humedad y de encierro

<sup>73</sup>Luna, Stanley, 2018. “Juzgados suspendieron 1,210 audiencias virtuales en el primer semestre de 2018”. La Prensa Gráfica, publicada 9 de septiembre de 2018. (<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/516961/juzgados-suspendieron-1210-audiencias-virtuales-en-el-primer-semestre-de-2018/>).

<sup>74</sup>Andrade y Carrillo, op.cit.

permanente, aumentan las probabilidades de nuevos brotes, lo que amenaza con convertirse en un problema de salud pública. Respecto a las graves vulneraciones que pudo observar en los penales donde se aplican las medidas, Agnes Callamard señalaba:

*"La implementación de las medidas extraordinarias de seguridad ha dado lugar a la detención prolongada de miles de personas, incluyendo detención preventiva, en condiciones crueles e inhumanas. Las preocupaciones de seguridad por sí solas no explican las condiciones que he presenciado, lo que me lleva a concluir que tales medidas se implementan con el propósito principal de deshumanizar a los detenidos".*

*[Agnes Callamard, en declaración final de la misión en El Salvador, 5 de febrero de 2018]*

Los tratos crueles y degradantes que ha ejercido el Estado salvadoreño contra estas personas, muestran una forma de ejercicio de poder penal que busca deshumanizar a los internos, despojarlos de sus derechos y de su dignidad como personas. Estas medidas fueron pensadas bajo las lógicas de venganza que se han impuesto en los últimos años en el marco de la guerra que el gobierno ha declarado contra las pandillas. Los dispositivos penitenciarios a los que ha recurrido el gobierno buscan humillar y degradar a las personas, cosificar y deshumanizar, no rehabilitar ni socializar a los delincuentes. **En términos institucionales la adopción de estas disposiciones ha normalizado la vulneración de derechos y ha configurado dentro del sistema penitenciario salvadoreño dos subsistemas: uno que busca operar bajo las lógicas de la rehabilitación representado en el Programa Yo cambio y aplicado generalmente para los ciudadanos, es decir para la población interna que no pertenece a pandillas, y otro, que funciona bajo los principios del derecho penal del enemigo, cuyo objetivo es infringir sufrimiento, deshumanizar, desnaturalizar y negar los derechos más elementales del infractor quien es considerado no persona.**

La vigencia de las disposiciones especiales en el sistema penitenciario fue prorrogada en dos oportunidades mediante dos nuevos decretos temporales (D.L. 602 y D.L. 945). El último de los decretos fue aprobado en abril de 2018 por un plazo de seis meses. En agosto de 2018 muchas de estas disposiciones fueron adoptadas de forma permanente en el sistema penitenciario salvadoreño, mediante una reforma a la Ley Penitenciaria aprobada por mayoría legislativa. Pese a las recomendaciones de la Relatora de Naciones Unidas y de otros organismos de derechos humanos de suspender las medidas por ser atentatorias a los derechos fundamentales de la población reclusa y adversas para la su rehabilitación, la mayoría de estas medidas han pasado a ser parte de los dispositivos ordinarios de control que aplicará el sistema penitenciario a los "enemigos" de la nación. En la práctica esto significa que el Estado salvadoreño ha legalizado y normalizado la vulneración de derechos.

#### 2.4. La lógica de la guerra se impone sobre El Plan El Salvador Seguro

Como ha sido señalado con anterioridad, el gobierno de Salvador Sánchez Cerén se comprometió a su llegada a la adopción e implementación del Plan El Salvador Seguro como un plan de acción estratégico para la implementación de la política de seguridad del gobierno. El documento publicado del Plan El Salvador Seguro, señala que es un plan de carácter integral y flexible que consta de cinco ejes —prevención de la violencia, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, protección y atención a víctimas y fortalecimiento institucional— y 124 acciones prioritarias, urgentes, de corto, mediano y largo plazo, para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia y la atención y protección a víctimas" (CNSCC, 2015).

Si bien el PESS ha sido diseñado bajo los cinco ejes contemplados en la política de Justicia,

Seguridad y Convivencia aprobada por el gobierno de Funes en 2012, no queda claro en la actualidad su dependencia causal con la Política de Seguridad como matriz política y estratégica de la que se depende. Formalmente, el PESS busca transformar las condiciones de vida de las personas en los territorios para reducir la violencia y la inseguridad; pone su énfasis en la atención de población en situación de riesgo, principalmente niños, niñas y jóvenes, así como en personas ex convictas y le da una mayor prioridad programática y presupuestaria al eje de prevención. El PESS propone destinar el 73 % de los fondos del plan a acciones de prevención de la violencia<sup>75</sup>.

El diseño e implementación del plan ha sido responsabilidad del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CCNCS), entidad creada por Acuerdo Ejecutivo (No. 62) en septiembre de 2014, como un espacio de diálogo e interlocución, donde convergen actores estatales de los tres órganos de Estado, partidos políticos y representantes de diferentes sectoriales sociales, entre ellos gremiales empresariales, iglesias, ONG y representantes de la comunidad internacional, entre otros. Formalmente el CNSCC es responsable de promover consensos alrededor de las políticas de seguridad, justicia y convivencia que se adopten en el país. Si bien no se definió expresamente como un ente consultivo del gobierno, dentro de sus funciones están las de proveer insumos y aportes para enriquecer los planes y políticas de seguridad y convivencia, proponer mecanismos para viabilizarlas y emitir opinión sobre la ejecución de las políticas en esta materia.

A diferencia de la gran mayoría de políticas implementadas en la administración pública, el PESS ha sido diseñado como un marco de resultados, con metas, indicadores y recursos que permiten monitorear su progreso. Sus cinco ejes integran 21 resultados y 133 acciones, cuyo cumplimiento puede ser monitoreado con base indicadores. Esto constituye un precedente importante, en tanto en el país no ha existido una cultura de evaluar el alcance e impacto de las políticas públicas con base a evidencia. La creación y estructuración funcional y organizativa del CNSCC, así como el proceso de diagnóstico, diseño del plan y del sistema de monitoreo y evaluación, han sido apoyados por la Secretaría Técnica liderada por el PNUD. A dos años de su evaluación, el CNSCC reporta haber implementado el Plan en 25 municipios priorizados con logros que apuntarían a una reducción en la tasa de incidencia delictiva de algunos delitos, como metas de corto plazo. Sin embargo, medir la reducción del crimen tomando como base las denuncias ciudadanas es complicado en un país que tiene bajos niveles de aprecio y confianza hacia su policía y sus instituciones de justicia.

Si bien hay que problematizar los indicadores delictivos basados en denuncias debido a la elevada cifra negra de algunos delitos y diseñar modelos de evaluación que incorporen grupos control para evaluar más consistentemente el impacto de las políticas, el modelo de gestión y evaluación adoptado por el PESS ofrece un marco temporal para el seguimiento sistemático de sus resultados. El PESS ha involucrado importantes recursos y aportes de diferentes entidades públicas y privadas, organismos internacionales y de los ciudadanos, a través de los impuestos recabados en la contribución especial para la seguridad. Para su implementación efectiva, se requieren alrededor de US\$210 millones anuales y un compromiso fuerte de todos los órganos de gobierno. Sin embargo, aún quedan dudas de su proceso de institucionalización dentro de la actual administración de gobierno y del compromiso que han adquirido el resto de órganos de gobierno.

En política pública, la aspiración y los deseos para resolver determinados problemas deben ser compatibles con los hechos y traducirse en resultados de la acción del gobierno. La realidad empírica

---

<sup>75</sup>Reyna, op.cit.

muestra que el PESS no ha sido el plan de seguridad priorizado por el gobierno, ni el marco de acción estratégico que ha orientado su política de seguridad. Al igual que ocurrió en la administración Funes, el actual gobierno ha asumido retóricamente el plan, pero optado en la práctica por otra estrategia de seguridad, que en este caso fue las Medidas Extraordinarias de Seguridad. Moverse en ese doble parámetro, le ha permitido al gobierno argumentar frente a los cuestionamientos externos derivados de la política represiva, que cuenta con una política integral. Sin embargo, las estrategias que en la práctica ha privilegiado el Ejecutivo son claramente antagónicas con el enfoque y las prioridades programáticas del PESS.

El ambiguo compromiso gubernamental con este plan se expresa además en los limitados recursos estatales asignados para su ejecución. Datos disponibles de 2016 muestran que, el total de recursos destinados al plan rondó los US\$51 millones, los cuales proceden fundamentalmente de la contribución especial para la seguridad. De estos, el 68% fueron destinados al eje de persecución del delito para cubrir prioritariamente los bonos trimestrales que el Estado otorga a policías, militares y custodios<sup>76</sup>. Estos bonos entregados como forma de incentivo, son incluso contraproducentes cuando se asignan de forma indiscriminada y sin una evaluación de desempeño al personal de seguridad, en un momento en que hay reiterados señalamientos de graves hechos de abuso y extralimitaciones de las fuerzas de seguridad. Estas distorsiones confirman nuevamente el orden de las prioridades gubernamentales. Al comparar el monto asignado al PESS en el 2016 con el presupuesto aprobado al Ministerio de Justicia y Seguridad ese mismo año, este último supera en más de ocho veces los fondos destinados al plan.

En relación a la figura del CNSCC, aún hay dudas si ha logrado constituirse en vehículo de consensos con capacidad de incidir en las decisiones estratégicas de la seguridad. Como señala Reyna al referirse al Consejo (2017, pág.30), [...] *no representa un verdadero espacio de construcción conjunta a partir del consenso, y no genera mayor contrapeso a las decisiones del gobierno en materia de seguridad e, incluso, ha sido utilizado para validar decisiones de gobierno que no fueron validadas por el Consejo*<sup>77</sup>. Ha sido incomprensible para el caso, que una entidad con el mandato del CNSCC, no se haya pronunciado en contra de las Medidas Extraordinarias de Seguridad y aún más grave, que algunos de sus miembros las hayan avalado, a sabiendas de las graves vulneraciones a los derechos humanos que se han producido y justificado en el marco de esta estrategia.

### 3. Los discursos para despojar al enemigo de su condición humana

El clima punitivista y de revanchismo en contra de las pandillas que ha estado presente en el país en la última década y medio en el discurso y la práctica del Estado, en los medios de comunicación y en la opinión pública, se ha agudizado en los últimos años. En la actualidad, al igual que ha ocurrido con los medios masivos, las redes sociales operan muchas veces como caja de resonancia del discurso oficial con narrativas que en corto tiempo se difunden y replican masivamente.

Un breve y modesto repaso por algunas de los discursos dominantes que prevalecen en los últimos años en torno a las pandillas, da cuenta que han evolucionado en una lógica de deshumanizar y cosificar aún más a sus miembros. Esta despersonalización hecha desde el poder que despoja a las maras y pandillas de su condición de personas y ciudadanos con derechos, crea un marco de justificación ideológica que favorece su eliminación. *"No son personas, son ratas, por lo tanto, merecen ser*

<sup>76</sup>Reyna, op.cit.

<sup>77</sup>Reyna, op.cit.

*eliminados*”. Esta degradación de los pandilleros a no personas se expresó hace algún tiempo en la propuesta del gobierno de sacar de la estadística de homicidios a los pandilleros asesinados, aludiendo a que no son víctimas, sino “bajas”. Incluso, en distintos momentos, funcionarios del gobierno han llegado a anunciar como logro el aumento de asesinatos de pandilleros en sus tradicionales reportes periódicos de muertes violentas, o cuando reportan el saldo de pandilleros asesinados por la policía en presuntos enfrentamientos armados. Al respecto, como señala Martín Baró: “todo acto de violencia requiere una justificación social y, cuando carece de ella, al menos en los términos establecidos por la moral convencional del caso, la genera por sí misma”<sup>78</sup>.

A estos apelativos utilizados con frecuencia para deshumanizar, se suma en los últimos años otra categoría que alude a la dimensión de la amenaza construida: la de terroristas. Es común encontrar en los reportes de algunos medios de comunicación y en las declaraciones de miembros de la policía al reportar algún evento donde aparece un pandillero, adjudicarle el calificativo de “terrorista” para hacer referencia a su condición de enemigo y opositor del Estado, una categoría que les fue otorgada a estos grupos por la Sala de lo Constitucional en una resolución de 2015. Es frecuente encontrar en titulares de notas periodísticas de la prensa escrita y digital, e incluso de las propias páginas institucionales de entidades de justicia, referencias como las siguientes: “policía elimina dos cabecillas de pandillas” o “dos terroristas fueron eliminados durante enfrentamiento”.

*Tres terroristas de la Mara Salvatrucha condenados a 40 años de cárcel por homicidio. Ahuachapán. La Unidad de Delitos Relativos a la Vida e integridad Física de la oficina Fiscal de Ahuachapán, logró la sentencia condenatoria contra tres terroristas de la Mara Salvatrucha, de 40 años de prisión, después de que un Tribunal los encontrara culpables del delito de Homicidio Agravado.*

[Nota publicada en la Página oficial de la Fiscalía General de la República, publicada el 17 de mayo de 2018]<sup>79</sup>.

Estos discursos que son replicados comúnmente en forma de comentarios del público a las notas periodísticas referidas a las pandillas, han sido posicionados en los medios de comunicación directa o indirectamente por altos funcionarios de seguridad y por una serie de páginas noticiosas y sitios web que se presume son administradas por algunos miembros de la seguridad pública. Si bien no se trata de páginas oficiales del gobierno o de la policía, es llamativa la proliferación que han tenido en los últimos años estos supuestos medios noticiosos, con un discurso radical en el que comúnmente se anima y aplaude la ejecución de pandilleros.

Todos estos apelativos y el manejo discursivo que aluden a la deshumanización del pandillero, suelen hacerse extensivos en las redes sociales a familiares, amigos, e incluso vecinos, quienes al ser asociados con estos grupos se hacen merecedores de un castigo similar. Estos discursos han resultado ser aún más dañinos en un contexto en donde algunos miembros de las fuerzas de seguridad y grupos de exterminio han optado por asesinar pandilleros, presuntos pandilleros y a aquellos que se perciban como sus “colaboradores”. **En este contexto, la violencia letal dirigida intencionalmente contra estas personas es justificada y legitimada como un mal necesario, e incluso como un bien que los perpetradores hacen a la sociedad al eliminar la amenaza.** Se entra entonces en lógicas donde “la violencia prohibida como delito, es perceptuada, rebautizada y justificada como sanción...”<sup>80</sup>.

<sup>78</sup>Martín Baró, Ignacio, 1985. “Acción e Ideología”. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, p.414.

<sup>79</sup>Mejía, Soledad, 2018. “Tres terroristas de la Mara Salvatrucha condenados a 40 años de cárcel por homicidio”. Página oficial de la Fiscalía General de la República, 17 de mayo de 2018. (<http://www.fiscalia.gob.sv/tres-terroristas-de-la-mara-salvatrucha-condenados-a-40-anos-de-carcel-por-homicidio/>).

<sup>80</sup>Martín Baró, op.cit. p.414.

Otro discurso que ha dominado en los últimos años como justificante de la violencia dirigida hacia las pandillas, principalmente por miembros de las fuerzas de seguridad, aunque no siempre es exclusiva de ellos, es *el discurso de la legítima defensa de su vida y la patria*. En los últimos años, debido al aumento sin precedentes de asesinatos de policías a manos de pandilleros, la respuesta coercitiva de la policía se ha radicalizado. En un contexto donde, además, se ha devaluado a un nivel tal al enemigo, se justifica recurrir a cualquier medio, inclusive a la violencia extralegal para defenderse y erradicar la amenaza. Desde la retórica oficial, se ha animado públicamente en diversas oportunidades a los miembros de la policía a reaccionar, de ser posible anticipadamente frente a cualquier presunta amenaza. En el discurso de las autoridades, la violencia letal proveniente de las fuerzas de seguridad, no solo es calificada como legítima por las propias autoridades, sino necesaria para evitar un mal mayor.

*"Todos aquellos miembros de la policía que por motivos de su trabajo tengan que emplear armas de fuego contra un delincuente, que lo hagan con toda la confianza; hay una institución que los respalda, hay un gobierno que nos apoya".*

[Declaraciones del entonces director de la PNC, Mauricio Ramírez Landaverde en una conferencia de prensa el 20 de enero de 2015].

En la lógica de la legítima defensa, también se promueve una autodefensa violenta de los intereses sociales y de la patria, lo que les adjudica el carácter de héroes a aquellos que como producto de su acción defensiva asesinan pandilleros. Bajo esta justificación ideológica, "la propia violencia se describe y se siente como un derecho natural, deber, defensa propia y servicio a objetivos superiores"<sup>81</sup>. De hecho, en el período de mayor agudización de mayor confrontación entre las fuerzas de seguridad y las pandillas, la policía diseñó campañas dirigidas a exaltar la figura del héroe policial como forma de ganar un mayor apoyo de la población y elevar la moral policial. Estas narrativas en un contexto de aguda criminalidad y ausencia de Estado en amplios segmentos del territorio nacional, promueven la justicia por cuenta propia y un clima de intolerancia hacia todos aquellos que son percibidos como amenazas.

Otra retórica que se ha instalado fuertemente en los discursos de los funcionarios de la seguridad, en coherencia con la lógica de las políticas adoptadas, es la de la venganza.

*"La Pandilla MS13 va a vivir el peor momento desde ahora, van a descubrir que la vía de asesinar miembros de la Policía y de la Fuerza Armada es la peor decisión que han tomado".*

[Declaraciones del director de la PNC, Howard Cotto en conferencia de prensa el 16 de noviembre de 2016].<sup>82</sup>

*"Ningún caso quedará en la impunidad, los buscaremos hasta debajo de las piedras y si oponen resistencia, se van a morir [...] Quien atente contra un miembro de la policía que se prepare para una lluvia de fuego".*

[Declaraciones del director de la PNC, Howard Cotto en entrevista a un medio de comunicación el 14 de agosto de 2017]<sup>83</sup>

Los discursos adoptados por algunas de las principales autoridades de seguridad e incluso, por la

<sup>81</sup>Martín Baró, op.cit. p.415.

<sup>82</sup>Diario Colatino. "La MS va a vivir su peor momento", 16 de noviembre de 2016. (<https://www.diariocolatino.com/ms13-va-vivir-peor-momento-vida-howard-cotto/>).

<sup>83</sup>(Ver <http://360elsalvador.com/nacionales/howard-cotto-quien-atente-contra-la-policia-que-se-prepare-para-una-lluvia-de-fuego/>).



presidencia de la república referentes a los atentados contra las fuerzas de seguridad y a cualquier otra acción de las pandillas, conllevan con frecuencia un ánimo vengativo y revanchista. Una acción del Estado mediante la cual se buscó materializar este sentimiento de desquite prevaleciente entre los funcionarios de la seguridad, fue en el denominado Plan Némesis (*diosa de la venganza y la justicia retributiva*) lanzado en noviembre de 2016. Este plan incorporado como parte de las Medidas Extraordinarias de Seguridad fue presentado como “una medida contundente para castigar a las pandillas. Un comunicado divulgado en la página oficial de la presidencia de la república para dar a conocer El Plan Némesis se titulaba de la siguiente manera:

*Plan Némesis: contundencia de seguridad contra los enemigos de El Salvador “Némesis”, es un plan que eleva la efectividad institucional para golpear a los cabecillas, sicarios y emisarios de las estructuras terroristas que están atacando el sistema de gobierno y población en general. [Comunicado en el sitio oficial de la Presidencia de la República publicado el 19 de noviembre de 2016]*<sup>84</sup>

Estos mensajes provenientes de la presidente de la república y de los líderes que conducen la seguridad pública en el país, permean seriamente las actitudes y el comportamiento de los mandos medios y básicos de las fuerzas de seguridad y refuerzan los excesos y la brutalidad policial y militar. Esta animosidad se ha generalizado entre la mayoría de los miembros de las fuerzas de seguridad, lo que ha derivado en los últimos años en el incremento de abusos policiales y ejecuciones extralegales contra miembros o presuntos miembros de pandillas. **Toda esta retórica que se expresa además en un punitivismo cada vez más violento, desnaturaliza el sentido de justicia, desprofesionaliza a las instituciones de control social formal y favorece un clima de intolerancia y apoyo ciudadano a respuestas extralegales.**

#### 4. La ejecución extralegal resurge en el contexto de guerra

En los últimos años, un tema que ha generado mucha preocupación entre organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, es el aumento de muertes a manos de la policía con indicios de haberse tratado de ejecuciones extralegales. Si bien a lo largo de la posguerra, en los períodos de auge criminal o alarma por la seguridad, han resurgido estructuras dedicadas al exterminio de pandilleros, algunas de ellas integradas por miembros de la policía como se pudo constatar en el caso de la Sombra Negra, estos hechos no alcanzaron la dimensión registrada en los últimos años. De hecho, en reiteradas oportunidades Mauricio Ramírez Landaverde en su calidad de director de la PNC y más recientemente, como Ministro de Justicia y Seguridad, ha reconocido la posibilidad de que existan grupos de exterminio al interior de la PNC. Hasta ahora, a excepción de algunos casos judicializados recientemente, donde se ha establecido la responsabilidad de elementos policiales y del ejército en ejecuciones extralegales, no existen iniciativas estatales para investigar a fondo el funcionamiento de estructuras de exterminio o sicariato dentro y fuera de la policía y del ejército. Contrario a ello, las autoridades de seguridad han sostenido un discurso acreditando que estos episodios son agresiones contra las autoridades, en las que los elementos hacen uso de la fuerza legítima para repeler los ataques. Con ello, la cúpula de seguridad legítima el supuesto ataque y la actuación de las fuerzas de seguridad en el mismo.

En los últimos años, como nunca antes en la historia reciente del país, los llamados enfrentamientos armados con la policía comenzaron a figurar como episodios reiterados de violencia letal. Esto, sin

<sup>84</sup>Presidencia de la República, 2016. “Plan Némesis: contundencia de seguridad contra los enemigos de El Salvador”, 19 de noviembre de 2016. ([www.presidencia.gob.sv/plan-nemesis-contundencia-de-seguridad-contra-los-enemigos-de-el-salvador/](http://www.presidencia.gob.sv/plan-nemesis-contundencia-de-seguridad-contra-los-enemigos-de-el-salvador/)).

duda, está relacionado con una respuesta institucional cada vez más violenta y desproporcionada que el gobierno ha articulado en contra de las pandillas, como se expresa en las llamadas Medida Extraordinarias de Seguridad. Datos oficiales reportaron en 2014 la ocurrencia de 256 enfrentamientos armados entre policías y pandilleros, con un saldo total de 91 muertos, 83 de los cuales fueron identificados como pandilleros<sup>85</sup>. Estos episodios se incrementaron en casi tres veces en 2015, año en el que las autoridades contabilizaron 676 enfrentamientos entre policías y pandilleros. El saldo mortal para ese año alcanzó las 459 víctimas, de las cuales el 86 % fueron presuntos miembros de pandillas. Es preocupante, además, la importante alza en el número de policías muertos en estos episodios que estuvo cercano a los 30 y sumamente alarmante y poco comprensible el reporte de más una veintena de “civiles” muertos.

**Tabla 13.** Número de enfrentamientos armados entre la PNC, la FAES y supuestos grupos criminales y número y tipo de víctimas reportados por la policía, 2014-2017.

Año	Enfrentamientos armados	Presuntos pandilleros muertos	Policías muertos	Militares muertos	Civiles muertos	Total de muertos
2014	256	103	6	1	2	112
2015	676	x406	29	4	20	459
2016	407	591	8	2	17	618
2017	536	413	46	23	Nd.	Nd.

Tomado de Reyna (2017) y PNC (2017).

En 2016, esta situación empeoró, pues, aunque numéricamente se redujo el número de episodios de confrontación respecto al año anterior, el saldo letal aumentó en un 35 %. En los 407 presuntos enfrentamientos contabilizados para ese año, la policía reportó 618 muertos, de los cuales el 95.6 % son pandilleros o presuntos pandilleros. El saldo de policías y militares muertos se redujo a diez en los enfrentamientos reportados en 2016. Al aplicar a estos datos uno de los indicadores más comúnmente utilizado para medir posibles abusos de la fuerza letal, como el cociente de letalidad (número de policías y militares muertos y número de opositores muertos en enfrentamientos armados), significa que, por cada policía o militar muerto hubo 59 pandilleros asesinados en estos episodios. Esta inusual disparidad en las bajas solo apunta a un desproporcionado uso de la fuerza letal que sobrepasa cualquier parámetro esperado en esta clase de eventos. Los datos reportados por la PNC en 2017 reflejan un importante aumento en la frecuencia de enfrentamientos y en el número de elementos del orden fallecidos respecto a 2016. Esto último, ha derivado en una significativa reducción del cociente de letalidad respecto al 2016 (siete pandilleros muertos por cada policía fallecido).

Sin embargo, estas cifras producidas por la propia policía, revelan el excesivo y desproporcionado uso de la fuerza letal en las acciones dirigidas contra presuntos pandilleros y otras personas presentes en tales episodios. Respecto a estos datos, el Comisionado de la Corte Interamericana James Cavallaro en una audiencia sobre ejecuciones extrajudiciales en El Salvador en septiembre de 2017 consideraba: *"Si esas cifras se repiten a lo largo del tiempo, estamos trabajando con un patrón de uso extremadamente excesivo de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado... Esas cifras indican ser un patrón de*

<sup>85</sup>Servicio Social Pasionista, 2015. "Informe de violaciones a los Derechos Humanos 2015". Observatorio de Derechos Humanos Rufina Amaya. San Salvador: Servicio Social Pasionista, SSPAS.

*ejecuciones extrajudiciales por parte de los efectivos de la Policía y de las fuerzas militares*<sup>86</sup>.

**Si bien en los últimos años, hay cada vez indicios de que policías y militares encubren ejecuciones extralegales bajo la figura de enfrentamientos armados, el saldo letal de estos eventos reveló una dimensión de la desviación de la actuación policial, de la que no se tenía precedente y que debe ser analizada a profundidad por las instituciones para establecer si se trata de prácticas sistemáticas.** Al respecto, la Relatora para las Ejecuciones Extrajudiciales en el informe preparado luego de su visita al país señalaba:

*"Las entrevistas realizadas con sobrevivientes y testigos del llamado "enfrentamiento armado" señalaron patrones similares, altamente preocupantes, durante estos "enfrentamientos". En particular, presuntos miembros de pandillas son asesinados al estilo ejecución, y la escena del crimen es manipulada por los responsables de los asesinatos o por otros, incluso colocando armas y drogas junto a los cuerpos. [...] Este patrón queda confirmado por casos similares de ejecuciones extrajudiciales que han sido investigados por la PDDH, las ONG y periodistas. [Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador, pg.9].<sup>87</sup>*

Frente a esto, se estarían instalando dentro de la policía conductas criminales justificadas dentro de las labores del servicio bajo los parámetros del uso legítimo de la fuerza. Tal y como señalan Paes-Machado y Vilar "cuando estos organismos rompen la relación con la ley, pasando a formar parte del problema de la criminalidad, se vuelven en una amenaza no solo para el ciudadano individual, sino para la ciudadanía entendida como sistema extensivo a todos los miembros de la sociedad"<sup>88</sup>. La manifestación reiterada de estos hechos a partir de 2014 marca el inicio de nueva etapa de fuerte deterioro institucional de la policía que ha continuado profundizándose en los siguientes años y que debería ser motivo para impulsar una nueva reforma policial en El Salvador.

## 5. Los índices de homicidios durante la gestión de Sánchez Cerén

En esta sección se abordarán brevemente los índices de homicidios que se registraron en los primeros cuatro años de la gestión Sánchez Cerén. Como ha sido explicado con anterioridad el primer año de gobierno se vio afectado por el notable incremento de asesinatos que alcanzó su máxima dimensión en el 2015. En 2014 se registraron cerca de 4000 homicidios, lo que representó una tasa de 61.8 muertes por cada 100,000 habitantes y un promedio diario de 11 homicidios. Si bien esta tasa constituye una de las más bajas reportadas en este período de gobierno, en contraste con la registrada en 2013, representó un aumento de un poco más de veinte puntos.

Tabla 8. Número y tasa de homicidios a nivel nacional, 2014-2017

Año	2014	2015	2016	2017
No. de homicidios	3921	6656	5280	3947
Tasa por cada 100,000 habs.	61.8	103	80.9	60

Fuente: Elaboración propia con base a la mesa tripartita y a proyecciones de población de Digestyc

<sup>86</sup>La Prensa Gráfica, 2017. "CIDH interpela a El Salvador por ejecuciones extrajudiciales", 6 de septiembre de 2017. (<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/CIDH-interpela-a-El-Salvador-por-ejecuciones-extrajudiciales-20170906-0150.html>).

<sup>87</sup>Callamard, op.cit.

<sup>88</sup>Paes Machado, Eduardo y Vilar, Ceci, 2003. "El control del uso de la fuerza policial en Brasil": 31-52, en "Policía y fuerza física. Perspectiva intercultural", Gabaldón, Luis Gerardo y Bikbeck, Christopher (Eds) Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Los patrones previos de prevalencia de la violencia homicida cambiaron radicalmente en 2015. La dinámica de mayor conflictividad que se impuso desde inicios de ese año, se vio expresada en la dramática cifra de homicidios con la que cerró 2015. De acuerdo a los registros estadísticos de mortalidad violenta del Instituto de Medicina Legal, en el 2015 se produjeron 6656 homicidios, lo que se tradujo en una tasa de 103 muertes violentas por cada cien mil habs. Esta tasa representó 16 veces la media mundial y cinco veces el promedio latinoamericano. En perspectiva, el número de homicidios registrado en el 2015 estuvo cerca de duplicar el promedio anual nacional de la última década, estimado en alrededor de 3600 muertes violentas<sup>89</sup>. Este aumento de muertes sin precedentes resultó paradójico si situamos estas cifras en el marco del despliegue de una emblemática estrategia gubernamental que buscaba reducir la ola criminal del último año. Sin embargo, vista desde la lógica belicista en la que se desplegó fuerzas militares élites para atacar al enemigo, el aumento de muertos es precisamente parte de los resultados que se esperan en este tipo de operaciones. Los datos oficiales sugieren que, en este contexto, el incremento de pandilleros muertos abultó la estadística de mortalidad violenta. Datos de la PNC indican que en 2014 los pandilleros muertos alcanzaron los 1374, lo que correspondió al 35% del total de homicidios para ese año. En 2015 esta cifra creció a 1950, lo que correspondió al 29.7% de las muertes violentas de ese año (SSPAS, 2016).

Otro factor que parece haber incidido en la tendencia al incremento de muertes fue el aumento de masacres. Cifras policiales revelaban que en 2015 se produjeron 106 masacres en las que fueron asesinadas 399 víctimas, la mayoría de ellas asesinadas por grupos armados, bajo un patrón de ejecución extralegal (Aguilar y Andrade, 2016).

En 2016 se registraron un total de 5280 muertes violentas y una tasa de 80.9 homicidios por cada cien mil habitantes. Estas cifras representan una reducción de 20.6% respecto al año anterior. Sin embargo, la dimensión de las muertes intencionales fue tal que El Salvador continuó situándose en el comparativo internacional a la cabeza de los países más violentos del hemisferio, por encima de Venezuela y Honduras. La tendencia a la baja se profundizó en el 2017, año el que el número de homicidios reportados por las fuentes oficiales rondó las 4000 muertes, alcanzando una tasa de 60 muertes por cada cien mil habitantes. Estas cifras se asemejan a las tendencias registradas por el país en la última década que, si bien siguen siendo bastante elevadas, están lejos de alcanzar la magnitud de dos años atrás. Sin embargo, a nivel latinoamericano El Salvador se coloca como el segundo país con la tasa más alta de homicidios por 100,000 habitantes, después de Venezuela<sup>90</sup>. En lo que respecta a 2018, cifras policiales indican que entre enero y septiembre se contabilizaron 2889 homicidios, lo que representa un promedio mensual de 321 muertes. De continuar esta tendencia el país podría estar cerrando el 2018 con una cifra similar a la de 2017.

Si bien estos datos pueden ser considerados como un logro por las autoridades, la complejidad de las expresiones de la criminalidad violenta que aqueja a El Salvador en la última década y media está lejos de ser captada por los registros administrativos oficiales, incluso cuando se trata de delitos de homicidio. Las prácticas de desmembramiento, decapitación, ignición y ocultamiento de los cuerpos a las que parecen haber recurrir las estructuras criminales con mayor frecuencia en la última década, se convierten en un obstáculo para cuantificar con exactitud la incidencia de mortalidad violenta en el país. A la vez, la práctica de desaparición forzada de personas por parte de estructuras

<sup>89</sup>Aguilar, Jeannette y Laura Andrade, 2015. *“La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas. Tercera medición de indicadores del plan de acción Asocio Para el Crecimiento”*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Universidad Centroamericana José Siméon Cañas.

<sup>90</sup>Clavel, Tristan, 2018. “Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017”, 19 de enero de 2018. (<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>).

delincuenciales, puede estar enmascarando una serie de asesinatos, pues existe una alta probabilidad de que las personas desaparecidas hayan sido asesinadas. La proliferación de fosas y cementerios clandestinos ha favorecido en los últimos años el ocultamiento de los cuerpos y por tanto dificultado la identificación y el registro de todas las víctimas.

Según reportes de la FGR, en los primeros nueve meses de 2018 han tramitado 2400 denuncias de personas desaparecidas y privadas de libertad. Pese a que es un fenómeno que parece estar cobrando mayores dimensiones, no hay un reconocimiento oficial de su existencia, ni un sistema de búsqueda y localización que articule los diferentes esfuerzos de las entidades del sistema de justicia y de salud pública. Contrario a ello, autoridades de seguridad suelen con frecuencia restarles importancia a estas estadísticas o trivializar estos hechos, probablemente porque su reconocimiento implicaría aceptar que la estadística oficial no refleja la dimensión real de violencia letal que está ocurriendo en el país. A la vez, la localización e identificación de los restos implica que ese homicidio pasa a engrosar la estadística oficial, lo que afecta los parámetros con los que la policía salvadoreña suele medir su efectividad.

**Las denuncias interpuestas en algunas entidades indican que, en la actualidad, además de las pandillas y el crimen organizado, estructuras dedicadas a las ejecuciones extralegales, militares y policías podría estar detrás de diversos casos de desaparición forzada, principalmente de jóvenes.**

Recientemente, han sido condenados por un juzgado, seis soldados del destacamento militar número seis por la desaparición de tres jóvenes en el municipio de Armenia en 2014. Este caso sería el primero en el que se reconoce la participación de agentes del Estado en la desaparición forzada de jóvenes durante la posguerra.

Es importante problematizar además la reducción de homicidios como el parámetro de éxito producido por las Medidas Extraordinarias de Seguridad, a la luz de los elevados costos institucionales y que en materia de respeto a los derechos humanos ha tenido esta estrategia. La baja de homicidios reportada en los últimos dos años, no es significativamente menor al promedio de muertes que el país ha reportado en la última década, logro que resulta más controvertible cuando esto ha supuesto violentar el respeto a la vida y la integridad de muchas personas. En la práctica, resulta insostenible mantener tal reducción en el tiempo, porque en el ciclo de las políticas públicas esto requerirá aumentar cada vez más el nivel de intervención que se hizo previamente para alcanzar ese resultado. Es además inadmisibles que los tomadores de decisión y los funcionarios públicos presenten esa reducción como éxito, cuando esta baja se ha producido en un escenario de graves retrocesos en materia de respeto a la legalidad, Estado de Derecho y derechos humanos.

## 6. Consideraciones

La lógica de guerra contra las pandillas que permeó la estrategia de seguridad del gobierno de Sánchez Cerén y que llevó a articular una respuesta institucional cada vez más violenta y represiva en contra de estos grupos, desvirtuó los fines de la política pública, distorsionó los propósitos de la pena y desprofesionalizó a las instituciones de seguridad y del sistema penitenciario.

Las disposiciones extraordinarias adoptadas en las cárceles, crearon un subsistema penitenciario de castigo al estilo del *Ancien Regime*, cuyo propósito ha sido el de deshumanizar, denigrar y humillar a los internos. Las condiciones infrahumanas a las que han estado sometidas esas personas por largo tiempo, constituyen tratos crueles, inhumanos y degradantes que contrarían los propósitos de la pena y violentan los compromisos internacionales de respeto a los derechos humanos. Estos dispositivos penitenciarios planificados bajo las lógicas del derecho penitenciario del enemigo, en el que se despojan

a los individuos de sus derechos más fundamentales, solo han tenido como propósito infligir sufrimiento y dolor, anular su condición de persona y aniquilarlos moral y físicamente de forma progresiva.

Un balance de la política de seguridad promovida y respaldada por el gobierno de Sánchez Cerén muestra que, durante esta administración, no solo se potenció y profundizó la participación del ejército que inició con su predecesor, sino que instauró al interior de la PNC un modelo policial militarizado. Esto se tradujo en la creación dentro de la policía de los llamados batallones de reacción, conformados por nuevas fuerzas élites de choque que han incorporado entrenamiento, lógicas, equipamiento y estrategias de las fuerzas militares. Si bien estas distorsiones no son nuevas, pues la ruta de la desnaturalización policial se inició hace un par de décadas, nunca antes en la historia reciente se habían promovido y exaltado con tanta fuerza estos enfoques.

En la lógica de la guerra contra las pandillas y animadas por una retórica oficial de venganza y despersonalización del enemigo interno, parecen haber emergido de forma reiterada entre miembros de la policía y del ejército, patrones de ejecución extralegal, de los que no se tiene precedente en la historia reciente, con el agravante que no están siendo investigadas a profundidad por el sistema de justicia e incluso son justificadas por las autoridades de seguridad. Estas distorsiones profundizan la debilidad institucional de las entidades de justicia y seguridad y erosionan sus capacidades para afrontar los desafíos que impone la violencia cada vez más crónica que afecta a El Salvador.

Todas estas acciones y discursos articulados bajo la potestad del Estado, han favorecido la cohesión de las distintas pandillas bajo la identidad colectiva “enemigos del Estado” y facilitado su articulación, al margen de sus tradicionales disputas identitarias. La persecución, los vejámenes sufridos en la cárcel y las vulneraciones a sus derechos y a los de su familia por parte de las fuerzas de seguridad, les ha dado a las pandillas un sentido de lucha como grupos perseguidos, lo que ha dotado de cierta motivación política a sus acciones. Este contexto aumenta la presión en las pandillas para organizarse y está favoreciendo su tránsito a actores con un perfil político, quienes, sin dejar de ser grupos criminales, están orientando muchas de sus acciones a la búsqueda de reivindicaciones de sus derechos violentados.

## Capítulo IV. Las continuidades en las políticas de seguridad del posconflicto

Este capítulo final hace una breve referencia a los enfoques que han prevalecido en la respuesta que ha dado el Estado salvadoreño a la situación de la seguridad pública en la última década y media, así como las posibles consecuencias que estas perspectivas y acciones de políticas públicas han tenido en el mediano plazo en la situación de seguridad, la cultura política, los derechos humanos y el Estado de derecho.

### 1. Enfoques que han predominado en las políticas de seguridad

*El reduccionismo del fenómeno delincencial, la “neblina cognitiva” y la sobre ponderación del peso de las pandillas en la criminalidad*

Un rasgo que ha dominado en los enfoques de las políticas de seguridad de los sucesivos gobiernos de la posguerra, es la interpretación y conceptualización reduccionista del fenómeno delincencial general y de las pandillas en particular como un problema de seguridad (pública o nacional), lo que ha



justificado que sea abordado únicamente desde el poder penal del Estado. Si bien en los últimos años hay un mayor reconocimiento entre los funcionarios de gobierno que la delincuencia debe ser abordada desde una visión multicausal y multidimensional, las políticas de seguridad siguen privilegiando los enfoques represivos. El predominio de esta concepción y de la perspectiva efectivista de corto plazo entre los tomadores de decisión, ha impedido que se adopten políticas sostenibles de prevención social de la violencia a escala nacional. Aunque los últimos dos gobiernos han adoptado formalmente políticas con enfoque de integralidad, en la práctica se han decantado por estrategias cada vez más represivas y violentas, que con frecuencia resultan ser adversas a los pequeños esfuerzos de prevención que desarrollan a nivel local.

La simplificación políticamente interesada que ha prevalecido en los distintos gobiernos sobre el fenómeno de la violencia y la criminalidad, ha llevado a que esta sea reducida a una de sus expresiones más visibles: las maras o pandillas, hacia quienes se han enfocado casi unilateralmente la acción punitiva del Estado. La retórica oficial indistintamente del gobierno de turno, ha insistido en atribuir la gran mayoría de hechos delictivos a las pandillas, sin que hasta hoy se cuenta con información oficial consistente que respalde tales aseveraciones. Con relativa frecuencia, para justificar la adopción de las políticas de mano dura o la tregua con pandillas, funcionarios de diversos gobiernos han distorsionado la interpretación de las cifras criminales, con una clara intencionalidad de adjudicar la mayor responsabilidad de los hechos criminales a las pandillas. Estas distorsiones políticamente interesadas, orientadas a sobre ponderar el peso de las pandillas en la criminalidad del país, aunaron a la "neblina cognitiva" existente sobre la dinámica delictiva en el país y los "otros actores de la violencia", que tiene como consecuencia directa la imposibilidad de contar con un diagnóstico certero que oriente las intervenciones y el diseño de políticas públicas. En un país con una violencia crónica como El Salvador, la ausencia de procesos de planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas del sector seguridad con base a evidencia, ha favorecido la evolución y complejización de las dinámicas criminales a lo largo de los años.

El enfoque de la política criminal centrado en el combate a las pandillas, no solo terminó potenciando a estos grupos, al sobredimensionar su poder e influencia y conminarlos a su corporativización, sino que ha favorecido el fortalecimiento de otras expresiones delictivas, incluso más graves, como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y la trata de personas. La persecución penal selectiva y sistemática en contra de las pandillas, se ha traducido en destinar buena parte de los esfuerzos y capacidades del sistema penal a su captura y procesamiento, lo que ha ido en detrimento de la persecución de otras expresiones delictivas, como las relativas a la criminalidad organizada. El esquema de persecución de pandillas basado en un uso excesivo de la pena, ha desbordado y debilitado aún más las capacidades institucionales de las instituciones del sistema de justicia.

La reducción del fenómeno criminal a un problema de pandillas, ha llevado a que en la acción punitiva del Estado graves delitos relacionados con la corrupción o la criminalidad organizada sean invisibilizados, minimizados, desatendidos e incluso, negados. Esto ha producido que en el diagnóstico del fenómeno y en la política criminal se suela ignorar la existencia de estas expresiones criminales, de los diversos actores de la violencia y aún más, de la relación entre estos y los actores políticos y económicos. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que la corrupción sistémica y la cooptación de grupos de poder indebido que ha permeado por larga data al Estado y a sus representantes, ha constituido un serio obstáculo para adoptar políticas criminales efectivas.

#### *Medidas temporales, reactivas y excepcionales que han adoptado carácter de permanente*

Una característica reiterada de las medidas insignias de seguridad que han respaldado los distintos gobiernos de la posguerra, es que han surgido en contexto de emergencia, como respuestas improvisadas

a períodos de alarma social (real o ficticia) para satisfacer el clamor popular. Esta improvisación obedece generalmente a que no se estructuran políticas con visión de largo plazo que orienten la acción del Estado y a la poca capacidad del Estado para anticipar crisis o riesgos de seguridad. Este carácter reactivo de las políticas o estrategias de seguridad, ha tenido diversas implicaciones en las instancias del Estado, principalmente en los órganos de aplicación de justicia que han visto desbordadas sus capacidades y limitados recursos para atender la demanda provocada por las coyunturas. En muchos de los casos, estas estrategias que surgieron de forma irreflexiva, no previeron el impacto presupuestario que su ejecución tendría en el Estado y las instituciones de seguridad, así como los costos procesales y humanos al exponer a las instancias de seguridad y justicia a tales niveles de demanda y saturación.

Ha sido común que haya un continuo estado de emergencia o crisis de seguridad que se prorroga continuamente, mediante decretos legislativos o ejecutivos. Una tendencia que ha sido reiterada a lo largo del tiempo, es que muchas de estas medidas que surgieron en respuesta a “emergencias” fueron extendiéndose periódicamente hasta adquirir carácter permanente, como ha sucedido con la participación del ejército en tareas de seguridad o con las llamadas Medidas Extraordinarias de Seguridad. Esto nos remite a la histórica debilidad institucional del sector seguridad, que no ha tenido la capacidad de afrontar con los mecanismos ordinarios que establece la ley y el Estado de Derecho los desafíos del control de la criminalidad.

#### *La participación del ejército en las políticas antipandillas*

Con los Planes Mano Dura impulsados a mediados de la década pasada, se inició el camino para la participación continua y sistemática del ejército en funciones policiales que se mantienen hasta la actualidad. Si bien las milicias han estado participando de forma casi ininterrumpida en tareas de apoyo a la seguridad desde 1993, a partir de las Manos Duras se les asignó atribuciones y competencias propias de la policía, además de incrementar numéricamente su participación en los operativos y estrategias antipandillas. Esta participación ha continuado creciendo en las últimas dos administraciones de gobierno a niveles sin precedentes durante la posguerra. En la actualidad, los militares no solo tienen asignadas formalmente distintas atribuciones y competencias que desarrollan en conjunto con la policía en el ámbito de la seguridad interna, sino que desarrollan planes estratégicos en materia de seguridad y de lucha antipandillas de manera autónoma, sin supeditación de la PNC y que justifican como parte de su misión. Con ello, se ha militarizado la política pública de seguridad, y en particular la respuesta del Estado a las pandillas que, pese a su evolución criminal, sigue siendo un fenómeno social. La máxima expresión de la militarización de la respuesta institucional a las pandillas ha ocurrido durante las Medidas Extraordinarias de Seguridad en las que a batallones élites conformados por miembros de los comandos antiterroristas del ejército se les encomendó la función de neutralizar y limpiar los territorios de miembros de pandillas.

#### *La demagogia de la proscripción de las pandillas como tendencia en la legislación*

La criminalización de las pandillas y de los jóvenes en riesgo social que han generado las políticas antipandillas ejecutadas a lo largo del tiempo, en sus distintas versiones, no solo ha tenido efectos simbólicos en términos de construir en el imaginario colectivo al enemigo interno, sino que se han traducido en el diseño de un sistema de normas penales que proscriben la sola existencia de estos grupos y que endurecen cada vez más las penas ya existentes para sus miembros. Esto ha configurado dentro del sistema de justicia, un subsistema penal *Adhoc* para pandillas basado en parámetros legales que violentan muchos de los principios y garantías fundamentales que establece la Constitución y las normas internacionales.

La primera Ley Antimaras aprobada en octubre de 2003 que prohibía explícitamente la pertenencia a pandillas, marcó el inicio de una práctica a la que recurrieron los distintos gobiernos y legislaturas durante los siguientes años, de promulgar leyes de proscripción de pandillas que justificaran la persecución y encarcelamiento de sus miembros sin distinción de su participación delictiva. Años después, el gobierno de Mauricio Funes propuso a la Asamblea Legislativa una nueva “Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal” que, si bien incorporó en la proscripción y persecución a estructuras de limpieza social, en la práctica, fue interpretada como una nueva herramienta dedicada a la persecución de las maras o pandillas.

Este tipo de legislación no solo ha favorecido la criminalización de estos grupos, sino que ha instalado en las lógicas de la persecución penal los principios del derecho del enemigo, que promulga que a esos individuos a quien el sistema ha identificado como enemigos hay que enfrentarlos aún antes de que cometan los hechos delictivos en razón de ser sujetos peligrosos. Esta doctrina sostiene además que aquellos que son catalogados como enemigos deben ser despojado de sus derechos como persona, por lo que deben ser tratados como “no persona” (Perdomo, 2011).

#### *La política de seguridad como estrategias de política electoral*

Es importante señalar que uno de los obstáculos más grandes que ha enfrentado El Salvador para controlar la criminalidad es el uso político que los gobiernos y actores políticos han hecho de la violencia y las pandillas para conseguir réditos electorales y beneficios personales. Un tema de fondo, es que las políticas criminales que se han impuesto en la práctica a lo largo de dos décadas no han buscado el abordaje del fenómeno delictivo, ni siquiera desde los enfoques reactivos que han privilegiado. La evidencia empírica ha mostrado que las políticas antipandillas han sido generalmente estrategias electorales del gobierno de turno para ganar apoyos electorales o mantener niveles aceptables de respaldo popular. Una situación similar sucedió con la llamada tregua entre pandillas cuya motivación de fondo fue obtener apoyo para una élite militar que tenía aspiraciones de habilitación política y electoral. Esto ha desnaturalizado la acción del Estado, ha desprofesionalizado y socavado las instituciones del Estado que han sido instrumentalizadas para beneficios sectoriales o particulares y en consecuencia debilitado las normas e instituciones del Estado de derecho.

#### *Las medidas preventivas han sido marginales en las políticas de seguridad adoptadas*

Dado el sentido de urgencia y emergencia con el que han sido formuladas con frecuencia las políticas de seguridad en el país, se han privilegiado estrategias efectivistas que generan resultados de corto plazo. Bajo esta lógica, la prevención y la persecución se han concebido como antagónicas, aunque en la retórica se admita la importancia de los enfoques integrales.

Los enfoques y estrategias extremadamente represivas adoptadas en las últimas administraciones de gobierno en la persecución de las pandillas, no han dado cabida a esfuerzos preventivos de largo alcance. Si bien en los últimos años han existido políticas y planes que programáticamente tienen un mayor énfasis preventivo, su ejecución e implementación ha sido incipiente y limitada con frecuencia a planes pilotos que no se han sostenido en el tiempo. Un indicador que muestra consistentemente el carácter marginal que han tenido las iniciativas de prevención en los distintos gobiernos de la posguerra, es el bajo presupuesto estatal asignado para la ejecución de estas acciones. La mayor parte de las iniciativas de prevención ejecutadas en el país en la última década y media han sido financiadas con fondos de agencias de cooperación internacional.

## 2. La situación delincriminal, los derechos humanos y del Estado de Derecho con las políticas antipandillas

En esta sección se exponen brevemente algunos de los resultados más significativos que el uso reiterado de políticas punitivas han tenido en los índices delincriminales, en las instituciones del Estado de derecho y en el respeto a los derechos humanos de la población.

### *Los índices de criminalidad*

El Salvador ha figurado durante más de dos décadas en los primeros lugares de lista de los países más violentos del mundo y en los últimos años como el más violento de la región centroamericana. Este deshonroso atributo es solo un indicador del lugar que la violencia criminal ha ocupado en la vida nacional. Según estimaciones oficiales, la violencia homicida ha segado la vida de cerca de 90 000 salvadoreños desde el fin de la guerra. Los indicadores de fuentes oficiales de mortalidad violenta de las últimas dos décadas muestran claramente el punto de inflexión que se produjo en las tendencias de muertes por causas externas a partir de la implementación de las Manos Duras a mediados de la década pasada. El aumento progresivo de muertes violentas que se produjo durante los primeros meses de los Planes Mano Dura, marcó con posterioridad un ciclo de tendencia al alza, que ha sido difícil revertir en los siguientes dos lustros. En contraste con el patrón relativamente estable mostrado a inicios de la década pasada, en el que se registraban tasas que rondaron los 32 homicidios por cada 100 000 hab., las muertes violentas aumentaron exponencialmente hasta alcanzar tasas superiores a los 60 homicidios por cada 100 000. Entre 2003 y el 2006, período de implementación de las políticas antipandillas, la tasa de homicidios pasó repentinamente de 36 a 65 muertes por cada 100 000 hab. Estas cifras evidenciaron no solo el fracaso de los planes antipandillas en lograr el propósito bajo el cual se justificaron, sino los efectos contraproducentes que se generaron con posterioridad al activar procesos de inercia criminal que favorecieron una continua escalada de criminalidad. Si bien en 2008, previo a las elecciones generales, se advirtió un descenso en las muertes violentas que rondó las 51 por cada 100 000 hab., a partir de 2009 se produjo un nuevo y significativo crecimiento de muertes violentas, que alcanzó tasas de 71.2. Esta tendencia que se mantuvo hasta 2011, cambió abruptamente en 2012 con la llamada tregua entre pandillas en el que las autoridades reportaron descensos inusitados de 41 muertos por cada 100 000 hab.

A inicios de 2014 se registró una nueva escalada de violencia letal que marcó un nuevo ciclo de crecimiento en las tasas de muertes violentas. Esta tendencia alcanzó su máximo crecimiento en el 2015, en el que el país registró una tasa de 103 muertes violentas por cada 100 000 hab., lo que representó la tasa de letalidad por causas externas más elevada de la posguerra. Si bien en los siguientes dos años de la administración Sánchez Cerén estas tasas han mostrado promedios de 70 muertes por cada 100 000 hab., con tendencias sostenidas a la baja, el país sigue exhibiendo las tasas de mortalidad más altas del mundo, solo superadas por Venezuela. Efectivamente, pese a estas reducciones, el país duplica la media centroamericana de muertes violentas que ronda las 30 por cada cien mil hab.

Esta situación se torna más compleja en un contexto en el que están proliferando muertes con modalidades de ejecuciones extrajudiciales, así como la desaparición forzada de personas por grupos desconocidos y el desplazamiento forzado por violencia. Estas nuevas formas de violencia, parecen recordarnos que no estamos exentos de retornar a las dinámicas de la violencia del pasado, sobre todo cuando el Estado enfrenta con medidas autoritarias y extremadamente represivas problemas sociales que requieren intervenciones integrales.

### *El respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho*

Unos de los efectos más inmediatos y constatables de la adopción de medidas extremadamente punitivas en la persecución del delito y de la utilización desproporcionada de la fuerza policial y militar para el combate de las pandillas, ha sido el aumento de abusos y hechos de brutalidad por parte de las fuerzas del orden. Estos hechos alcanzan graves dimensiones cuando las políticas o estrategias de seguridad están diseñadas para vulnerar derechos fundamentales, como sucedió con las distintas versiones de la Mano Dura, y más recientemente, con las medidas extraordinarias. Cuando los estados recurren a estrategias de persecución penal cada vez más violentas y radicales, la vulneración de los derechos de los ciudadanos se convierte en un mecanismo de control social formal. La reedición de la Mano Dura como estrategia de persecución de las pandillas a lo largo de década y media, ha dado lugar a que en las entidades de persecución de la ley se instale un sistema de prácticas, normas y valores atentatorias al respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos.

Al margen de la vigencia formal de los planes y políticas, decisiones como la de militarizar la policía, instalando esquemas bélicos dentro de la operatividad policial que incluyó el uso de armamentos y equipamientos de guerra y la adopción de lógicas y estrategias de combate del enemigo, producen en el largo plazo un mayor debilitamiento en las instituciones del Estado que se hace difícil revertir. Desde la perspectiva institucional, estas políticas han desprofesionalizado a las fuerzas de seguridad y en el caso de la policía, instaurado en la práctica, un modelo de policía militar que es contrario al modelo civilista bajo el cual surgió.

La decisión política de declarar la guerra a las pandillas ha radicalizado aún más el conflicto entre el Estado y estos grupos, lo que ha dado lugar a que con frecuencia los militares y la policía transgredan los límites legales de su actuación. Bajo la lógica de la guerra, cualquier ciudadano y en especial, grupos vulnerables o en situación de exclusión social se convierten en sospechosos de ser parte del enemigo, lo que lo coloca en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos. Las violaciones a los derechos humanos se agravan cuando las autoridades que dirigen el sector seguridad e incluso los máximos líderes del país, como el presidente de la república, respaldan y legitiman de antemano y sin previa investigación, hechos y actuaciones que involucran un uso desproporcionado de la fuerza y posibles abusos de autoridad. Esta ha favorecido una normalización de prácticas y patrones de actuación que van desde malos tratos hacia los ciudadanos, hasta uso desproporcionado de la fuerza y ejecuciones extralegales.

Por otro lado, el uso permanente de militares en tareas de seguridad interna y la ampliación discrecional del número de efectivos, facultades y ámbitos de competencias en los últimos dos gobiernos, genera confusión y traslape de competencias entre las instituciones de seguridad y de defensa. En los últimos dos períodos de gobierno, la FAES se ha reposicionado como un actor protagónico en la lucha contra la criminalidad, lo que refuerza la tendencia de militarizar las políticas y acciones para atender graves y complejos problemas sociales y normaliza su participación dentro del esquema de respuesta gubernamental adoptado en materia de seguridad ciudadana. En este escenario de empoderamiento de las fuerzas armadas en distintos campos de acción y bajo un débil control civil, se genera el riesgo de que, en contextos de crisis y descontento social, se produzca una desviación autoritaria y se atribuyan como en el pasado, un rol como garantes de la paz y estabilidad de la región.

Finalmente, es fundamental señalar que el esquema de punitivismo exacerbado adoptado para la persecución de las pandillas que ha derivado en un híper endurecimiento de penas, ha distorsionado

el sentido de la justicia y los propósitos de la pena. En la última década y media con la adopción de distintas políticas antipandillas por parte de los gobiernos, se han impulsado cientos de reformas a las leyes penales y adoptado legislaciones Adhoc para asegurar el juzgamiento y la condena de los pandilleros. Esto ha saturado y desbordado aún más las débiles capacidades institucionales del sistema de justicia e instaurado en la práctica, un subsistema penal de pandillas que funciona bajo preceptos, derechos y garantías distintos a los que se aplican al resto de la población. Con frecuencia, el proceso penal que enfrentan los pandilleros se rige por reglas que no suelen dejar otra salida más que la cárcel. En la práctica, se ha configurado en el país un subsistema penal que funciona bajo las lógicas del derecho penal del enemigo y en la que se impone la justicia actuarial, es decir el sistema no opera en función de la culpabilidad, sino del perfil del autor, en este caso de su condición de pandillero. Estos enfoques, paradójicamente no han contenido la criminalidad, ni mucho menos erradicado el fenómeno pandilleril. Además de su efecto más visible, el aumento de las tasas de encierro de población joven, ese esquema de endurecimiento de penas ha favorecido la criminalización de las pandillas y nutrido dinámicas que han favorecido la complejización de la violencia y la criminalidad en el país.



# Bibliografía

- Abelar, Bryan y Martínez, Juan, "En la intimidad del escuadrón de la muerte de la policía". Revista Factum, 22 de agosto de 2017, en <http://revistafactum.com/en-la-intimidad-del-escuadron-de-la-muerte-de-la-policia/>.
- Aguilar, Jeannette, 2004. "La mano dura y las 'políticas' de seguridad", en Estudios Centroamericanos (ECA) (667) 439-450.
- Aguilar, Jeannette y Miranda, Lisette, 2006. "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador." en Maras y Pandillas en Centroamérica" Volumen IV. San Salvador: UCA Editores.
- Aguilar, Jeannette, 2007. "Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas", Estudios Centroamericanos (ECA), (708) 877-890.
- Aguilar, Jeannette, 2007. "Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen". San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/maras2007.pdf>).
- Aguilar, J. and Carranza, M., 2008. "Maras and gangs as illegal actors of the region". Mimeo. Base input for Report of the Region. Available in: [www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/ponencias/Ponencia-Aguilar-Carranza-maras.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/ponencias/Ponencia-Aguilar-Carranza-maras.pdf)
- Aguilar, Jeannette y Laura Andrade, 2015. "La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas. Tercera medición de indicadores del plan de acción Asocio Para el Crecimiento". Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Universidad Centroamericana José Siméon Cañas.
- Aguilar, Jeannette, 2016. "El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente, p.74, en "Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte". San Salvador: Fundación Heinrich Böll Stiftung.
- Aguilar, Jeannette y Laura Andrade, 2017. "La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas. Cuarta medición de indicadores del Plan de Acción Asocio para el Crecimiento". San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas/ USAID.
- Andrade, Laura y Carrillo, Adilio, 2015. "El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones". San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Banco Mundial, 2012. El Salvador: Estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia. San Salvador, 12 de junio de 2012.
- BBC. "El paro que demuestra el poder de las maras". 29 de julio de 2015, en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150729\\_america\\_latina\\_el\\_salvador\\_maras\\_pandillas\\_paro\\_transporte\\_aw](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150729_america_latina_el_salvador_maras_pandillas_paro_transporte_aw) publicada.
- Belikow, Juan, 2005. "Violencia Organizada y Gobernabilidad a la luz del Modelo de Convergencia Terrorismo-Crimen Organizado". Documento de trabajo. Mimeo.

- Callamard, Agnes, 2018. "Declaración final de la misión El Salvador", OACNUDH, Relatora Especial de la de sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas. 5 de febrero de 2018, en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22634&LangID=S>.
- Clavel, Tristan, 2018. "Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017", 19 de enero de 2018, en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>.
- Cruz, José Miguel y Portillo, Nelson, 1998. "Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran Salvador. Más allá de la vida loca". San Salvador: Homies Unidos, Instituto Universitario de Opinión Pública, Rädga Barnen de Suecia, Save the Children de Estados Unidos. UCA Editores.
- Cruz, José Miguel, 2004. "Las elecciones presidenciales desde el comportamiento de la opinión pública", Estudios Centroamericanos (ECA) Número (665-666): 247-267.
- Cruz, José Miguel y Santacruz, María, 2005. "La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004". San Salvador: Ministerio de Gobernación, República de El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cruz, José Miguel y Carranza, Marlon, 2005. "Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador", 133-176, en Pandillas y Exclusión Social. Guatemala, 2005.
- Cruz, José Miguel, 2007. "Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte a los estudios interamericanos", Francis Pisani et al [Eds.] 1ª. edición. México: Instituto Autónomo de México. Miguel Ángel Porrúa librero-editor.
- Diario Colatino, 2006. "La MS va a vivir su peor momento", 16 de noviembre de 2016, <https://www.diariocolatino.com/ms13-va-vivir-peor-momento-vida-howard-cotto/>.
- Diario El Mundo, 2006. "Serie de ejecuciones planificadas en el país" 20 de junio del 2006.
- Dirección General de Centros Penales, 2017. Estadísticas penitenciarias al 30 de junio de 2017.
- El Diario de Hoy, 2017. "Quién atente contra la policía que se prepare para una lluvia de fuego", en <http://360elsalvador.com/nacionales/howard-cotto-quien-atente-contra-la-policia-que-se-prepare-para-una-lluvia-de-fuego/>.
- Escalante, Manuel. 2016. Presentación sobre las medidas extraordinarias de seguridad. Universidad Centroamericana José Siméon Cañas.
- Flores, Ricardo y Laínez, Luis, 2018. "Renombran grupos especiales de PNC tras disolver GRP". La Prensa Gráfica, 15 de febrero de 2018, en <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Renombran-grupos-especiales-de-PNC-tras-disolver-el-GRP-20180214-0135.html>.
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional- FMLN, 2013. "El Salvador adelante. Programa de gobierno para la profundización de los cambios", en [www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2014/06/478601347\\_doc-audio.pdf](http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2014/06/478601347_doc-audio.pdf).
- Hernández Anzora, Marlon, 2015. "Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción?" Análisis No. 3, 2015, San Salvador: Fundación Friedrich Ebert (FES) en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12920.pdf>
- Instituto Universitario de Opinión Pública, 2003. "Cuatro años de evaluación de Francisco Flores. Una evaluación desde la opinión pública", en Estudios Centroamericanos (ECA), Vol. 58 (656): 589-601.
- Instituto Universitario de Opinión Pública, 2003. "Los salvadoreños frente a las elecciones presidenciales de 2004". Boletín de prensa, Año XVIII, No. 3.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. 2014. "La situación de la seguridad y la justicia en El Salvador 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras". Aguilar, Jeannette [Coord.] San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.

- La Prensa Gráfica, 2009. Discurso de toma de posesión de Mauricio Funes, en [especiales.laprensagrafica.com/2011/funes2doaniversario/wp-content/uploads/2011/05/1-Toma-de-posesi%C3%B3n-presidente-Funes.pdf](https://www.laprensagrafica.com/2011/funes2doaniversario/wp-content/uploads/2011/05/1-Toma-de-posesi%C3%B3n-presidente-Funes.pdf).
- La Prensa Gráfica, 2017. "CIDH interpela a El Salvador por ejecuciones extrajudiciales", 6 de septiembre de 2017, en <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/CIDH-interpela-a-El-Salvador-por-ejecuciones-extrajudiciales-20170906-0150.html>.
- La Prensa Gráfica, 2017. "Policía disuelve FIRT y explica que era un plan que iba a caducar", 26 de julio de 2017, en <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Policia-disuelve-FIRT-y-explica-que-era-un-plan-que-iba-a-caducar-20170726-0053.html>.
- Luna, Stanley, 2018. "Juzgados suspendieron 1,210 audiencias virtuales en el primer semestre de 2018". La Prensa Gráfica, publicada 9 de septiembre de 2018, en <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/516961/juzgados-suspendieron-1210-audiencias-virtuales-en-el-primer-semestre-de-2018/>.
- Martel, Roxana, 2007. "Las Maras salvadoreñas", 83-125, en Las Maras. Identidades juveniles al límite, en Valenzuela, José Manuel, Nateras Domínguez, Alfredo, Reguillo Cruz, Rossana [Coord]. México: Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de la Frontera Norte, Casa Juan Pablos, Centro Cultural.
- Martín Baró, Ignacio, 1985. "Acción e Ideología". San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador.
- Mejía, Soledad, 2018. "Tres terroristas de la Mara Salvatrucha condenados a 40 años de cárcel por homicidio". Página oficial de la Fiscalía General de la República, 17 de mayo de 2018, en <http://www.fiscalia.gob.sv/tres-terroristas-de-la-mara-salvatrucha-condenados-a-40-anos-de-carcel-por-homicidio/>.
- Paes Machado, Eduardo y Vilar, Ceci, 2003. "El control del uso de la fuerza policial en Brasil": 31-52, en "Policía y fuerza física. Perspectiva intercultural", Gabaldón, Luis Gerardo y Bikbeck, Christopher (Eds) Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Policía Nacional Civil, 2016. "Lanzamiento y despliegue del Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad", en: <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/Lanzamiento%20y%20despliegue%20de%20Grupo%20Conjunto%20de%20Apoyo%20a%20la%20Com#.XAPxAGhKjIV>.
- Presidencia de la República, 2016. "Plan Némesis: contundencia de seguridad contra los enemigos de El Salvador", 19 de noviembre de 2016, en [www.presidencia.gob.sv/plan-nemesis-contundencia-de-seguridad-contra-los-enemigos-de-el-salvador/](http://www.presidencia.gob.sv/plan-nemesis-contundencia-de-seguridad-contra-los-enemigos-de-el-salvador/).
- Reyna, Verónica, 2017. "Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)". Análisis7/2017. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert. Octubre de 2017.
- Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia 144-2015, en: [www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/SEP\\_15/COMUNICADOS/HC%20244-2015.pdf](http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/SEP_15/COMUNICADOS/HC%20244-2015.pdf).
- Salazar, Luis, 2004. "Leyes Antimaras: Los reveses de la Justicia Penal Juvenil en El Salvador" (Mimeo).
- Santacruz, María y Concha-Eastman, Alberto, 2001. "Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas del Gran Salvador": Instituto Universitario de Opinión Pública.
- Servicio Social Pasionista, 2015. "Informe de violaciones a los Derechos Humanos 2015". Observatorio de Derechos Humanos Rufina Amaya. San Salvador: Servicio Social Pasionista, SSPAS.
- Valenzuela, José Manuel, Nateras Domínguez, Alfredo, Reguillo Cruz, Rossana [Coord]. "Las maras. Identidades juveniles al límite. México: Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de la Frontera Norte, Casa Juan Pablos, Centro Cultural.
- Waxenecker, Harald, 2017. "Elites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura del Estado? San Salvador: Fundación Heinrich Böll Stiftung Centroamérica.







■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

**SAN SALVADOR**

El Salvador | Costa Rica | Guatemala |  
Honduras | Nicaragua