

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y LA POLICÍA NACIONAL CIVIL EN EL SALVADOR

Security Policies and the Civil National Police in El Salvador

María Eugenia Bonilla Ovallos

Resumen

El proceso de Reforma Policial impulsado en El Salvador como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992, entre el gobierno de Alfredo Cristiani y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se ha visto desdibujado, entre otras cosas, por la puesta en marcha de políticas de seguridad altamente represivas que han representado un obstáculo para el asentamiento de los principios rectores que soportaron la creación de la Policía Nacional Civil (PNC). Este artículo analiza el contenido de las políticas de seguridad impulsadas entre 1999 y 2014, por los gobiernos de Francisco Flores, Antonio Saca y Mauricio Funes y su efecto sobre la consolidación de un cuerpo policial coherente con los principios democráticos.

Palabras Claves: Reforma Policial, Seguridad Ciudadana, Políticas Públicas, Policía Nacional Civil, El Salvador.

Abstract

The Police Reform process driven in El Salvador as a result of the signing of the Chapultepec Peace Accords in 1992 between the government of Alfredo Cristiani and the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) has been blurred, among other things due to implementation of highly repressive security policies that have represented an obstacle to the guiding principles for solidifying the creation of the National Civil Police. This article analyzes the content of security policies between 1999 and 2014, by the governments of Francisco Flores, Antonio Saca and Mauricio Funes, and the effect on the consolidation of a police force consistent with democratic principles.

Keywords: Police Reform, security policies, public policy, National Civil Police, El Salvador.

Este artículo es resultado de una investigación sobre desempeño policial en El Salvador que adelanta la autora para optar al título de Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca (USAL) España. Así mismo, cuenta con el respaldo del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Colombia, donde se encuentra vinculado al Grupo de Investigación de Instituciones Políticas y Opinión Pública.

Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2015

Fecha de aceptación: 20 de abril de 2015

Entre 1980 y 1992, El Salvador estuvo sumido en un conflicto armado caracterizado por el enfrentamiento entre las fuerzas del Estado y la guerrilla revolucionaria de corte marxista conocida como Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La violencia política encontró, tras doce años de enfrentamiento, una salida negociada que se concretó con la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, en los cuales se promovieron principalmente reformas constitucionales con miras a impulsar la reducción y la reestructuración de las fuerzas encargadas de mantener el orden público y promover garantías al respeto de los derechos humanos.

En consecuencia, se implementaron medidas para generar la transformación de las fuerzas de seguridad, entre otras cosas, mediante la modificación de sus doctrinas, la eliminación de los antiguos cuerpos de seguridad (Policía de Hacienda, Policía Nacional, Guardia Nacional) y la creación de un único y nuevo cuerpo policial denominado Policía Nacional Civil (PNC), con el objetivo fundamental de limitar el poder de éstas y garantizar que sus operaciones no estuvieran orientadas a la opresión impune y arbitraria de la sociedad civil.

Sin embargo, el fin de la violencia política no se tradujo en posibilidades reales de convivencia pacífica y seguridad ciudadana para los salvadoreños, debido a la expansión y consolidación de la violencia delincinencial. Por ello, y ante el comportamiento desalentador presentado por los indicadores de seguridad, se pusieron en marcha políticas altamente represivas, que devolvieron la potestad a éstas instituciones para operar de forma cuestionada en materia de respeto a los principios democráticos, al orden constitucional y a los derechos humanos.

Frente a la situación descrita el presente artículo se plantea el objetivo de analizar el contenido de las políticas de seguridad impulsadas entre 1999 y 2014, por los gobiernos de Francisco Flores, Antonio Saca y Mauricio Funes y las implicaciones de su contenido sobre la consolidación de un cuerpo policial coherente con los principios democráticos y, por ende, sobre la concreción de los objetivos de la reforma policial. En este sentido es importante aclarar que el análisis se concentrará en el cuerpo de la política pública y en sus implicaciones para fortalecer el accionar democrático del cuerpo de seguridad, sin pretender realizar una evaluación del proceso de implementación de la misma, ni de su impacto, que si bien resulta absolutamente relevante para comprender la problemática, desborda los objetivos aquí trazados.

El trabajo parte de la hipótesis de que las políticas de seguridad excesivamente represivas y focalizadas que estableció el país como estrategia para contrarrestar la creciente dinámica de inseguridad en el país, además de ser ineficiente en la reducción de los niveles de violencia, resultan contraproducentes para la consolidación de un cuerpo policial coherente con la democracia, en la medida en que desvirtúan los principios rectores que los Acuerdos de Paz pretendieron impulsar con la reforma policial.

El artículo se encuentra estructurado en cuatro partes. En la primera se presenta una síntesis de proceso de Reforma Policial impulsado dentro del marco de los Acuerdos

de Paz de Chapultepec en 1992. En la segunda se referencia la situación de inseguridad ciudadana que ha enfrentado el país durante el periodo de postconflicto. En la tercera parte se describen las políticas de seguridad ciudadana impulsadas por los gobiernos de Francisco Flores (1999-2004), Elías Antonio Saca (2004-2009) y Mauricio Funes (2009-2014). Finalmente, se analizan las inconsistencias existentes entre dichas políticas y los principios rectores que soportaron la reforma policial de 1992 en El Salvador.

LA REFORMA POLICIAL EN EL SALVADOR

Tras doce años de guerra civil y varios intentos fallidos de negociación entre el gobierno salvadoreño y las fuerzas insurgentes, el 15 de enero de 1992 el gobierno de Alfredo Cristiani del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y el FMLN firmaron en Chapultepec, México, los Acuerdos de Paz que representaron la culminación de una de las guerras civiles más intensas de la historia contemporánea de América Latina.

Los Acuerdos desembocaron, entre otras cosas, en la desaparición de los antiguos Cuerpos de Seguridad (Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda), en el surgimiento de la Policía Nacional Civil (PNC) y en la instauración de un nuevo esquema de seguridad pública que apuntaba hacia la obtención de unos objetivos concretos: 1) la consolidación de un cuerpo policial encargado de la prevención del delito en los distintos ámbitos de la sociedad y de garantizar el orden y la paz, mediante el respeto irrestricto de los principios democráticos definidos constitucionalmente; 2) la limitación y el control de las facultades de ésta institución, con el fin de propiciar una relación armónica con la población civil basada en el respeto de la dignidad humana y la no utilización de métodos violentos que atentarán contra la integridad y los derechos humanos, de manera que su desempeño se soportara en la promoción de buenas prácticas policiales; 3) la subordinación de la PNC al control civil y constitucional con miras a estimular la desmilitarización del cuerpo policial, a través del nombramiento de civiles en los altos mandos y la no adscripción institucional al Ministerio de Defensa; 4) la promoción del trabajo y la vocación comunitaria en el diseño de los modelos de prestación del servicio policial; 5) la definición de una nueva doctrina basada en fundamentos de deontología policial y; 6) el establecimiento de un desempeño policial respetuoso en sus formas y efectivo en sus resultados que a mediano y largo plazo mejorará el respeto y la confianza de la sociedad en el cuerpo de seguridad, lo cual podría traducirse en mayores niveles de legitimidad institucional y mayor funcionalidad dentro del sistema democrático

Dar origen a una policía democrática implicaba romper con los viejos esquemas de formación y vocación de los antiguos cuerpos de seguridad, que no se sustentaban en la lógica policial de mediación, sino que por el contrario, se enfocaban en el exterminio del enemigo, entendiendo por éste todo aquel que atentara contra el Estado y retara el mantenimiento del *statu quo*, amenazando los intereses de la de las clases dominantes salvadoreña. En este sentido, la doctrina de la naciente PNC se fundamentó en limitar y controlar las acciones policiales evitando que éstas promovieran y/o toleraran la tortura como mecanismo de presión, represión o persecución política. Así mismo, transformó la subordinación

exclusiva de los miembros de la institución a los medios y altos mandos, introduciendo un instrumento que les permitía rehusarse a incurrir en malas prácticas y denunciar procedimientos u órdenes de superiores que estuviesen en contravía de los principios doctrinarios de la institución y de la Constitución, todo lo cual contribuía, en teoría, a fortalecer los mecanismos de control policial favorables para el combate de la corrupción.

En consecuencia, el nuevo orden doctrinario estaba orientado intrínsecamente a favorecer la legitimidad de la institución, en la medida en que la nueva filosofía se estableció como un blindaje para los ciudadanos frente a los abusos de poder, la coerción, la represión y la injusticia que durante años estuvo presente en gran parte del accionar policial. La promoción de relaciones respetuosas, basadas en el reconocimiento del ciudadano como portador de derechos, buscaba mejorar la percepción de la sociedad civil frente a una institución de seguridad que se perfilaba como garante del orden constitucional democrático. En consecuencia, se establecieron límites y controles para la utilización de medios violentos en la resolución de conflictos y se condenó el uso de la fuerza a menos que fuese estrictamente necesario recurrir a ello y cuando se hubiese descartado la posibilidad de mantener el orden mediante otros mecanismos pacíficos de intervención.

Así mismo, la reforma abogó por la profesionalización del cuerpo policial en la medida en que determinó que los miembros de la PNC deberían cumplir con un perfil determinado, incluido un nivel educativo básico. En lo posible se incorporaría personal que no hubiese hecho parte del conflicto armado, con el objetivo de dar prioridad a la vinculación de civiles para evitar que la nueva institución incurriese en vicios característicos de los viejos cuerpos de seguridad. No obstante, se señaló una salvedad para evitar la discriminación y la estigmatización de los miembros de los antiguos cuerpos y de los ex militantes del FMLN, en la medida en que se abrió la posibilidad de que algunos de ellos hicieran parte de la PNC siempre y cuando cumplieran con el perfil y con los requisitos de acceso establecidos. En el caso de los ex guerrilleros, era indispensable que pasarán por la Academia Nacional de Seguridad Pública y para los ex policías se señaló la necesidad de que la evaluación de su conducta fuera positiva.

Finalmente, para depurar las malas prácticas, desarticular la militarización de la policía y promover la democratización del nuevo cuerpo se definió la separación de las funciones y de la adscripción ministerial de la PNC y del Ejército, quienes a lo largo del siglo xx había compartido una misión común y conjunta bien fuese encaminada a favorecer la seguridad interna o la seguridad nacional. En consecuencia, la nueva policía quedó adscrita al Ministerio del Interior y Seguridad Pública estableciéndose como una institución encargada de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; combatir el delito; mantener la paz, el orden y la seguridad y el Ejército continuó adscrito al Ministerio de Defensa encargado de la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio.

El fin de la violencia política no se tradujo en condiciones reales de paz ciudadana para los salvadoreños debido al incremento de la violencia de tipo delincencial,¹ dado que desde la firma de los acuerdos hasta la actualidad el país ha padecido una tasa de homicidios endémica con picos realmente alarmantes, principalmente a lo largo del siglo XXI² (Gráfico 1). De igual forma, la mayoría de delitos contra el patrimonio³ y contra la integridad personal⁴ presentaron un comportamiento similar al experimentado por la tasa de homicidios durante el mismo periodo, con una tendencia alcista hasta 2011, año en el que se revierte la tendencia de manera significativa.

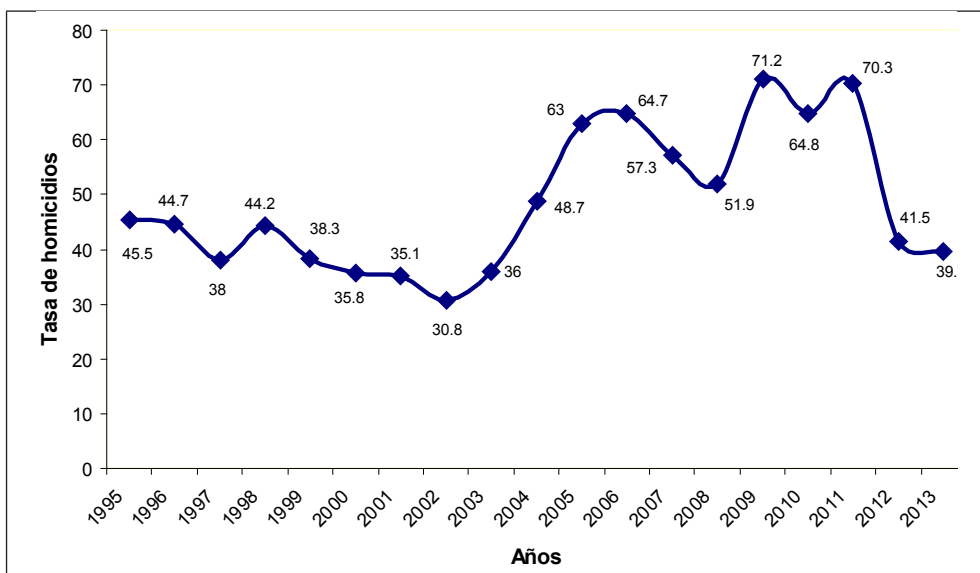


GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100,000 HABITANTES. EL SALVADOR, 1995-2013

Elaboración propia con base en datos de la mesa tripartita IML, PNC y FGR, (2003-2013) y Carcach, 2008 (1995-2002).

¹ No es objeto de este artículo evaluar las causas del incremento de la inseguridad en El Salvador. Sin embargo, para profundizar al respecto se recomienda consultar a: Cruz, González, Romano & Sistis, 1996; Guerrero, 1997; Cruz & Portillo, 1998; Smutt & Miranda, 1998; Santacruz & Concha, 2001; Cruz & Carranza, 2001; Cruz, 2004; Aguilar & Miranda, 2005; Santacruz, 2005; Carranza, 2004, 2005; Fespad, 2004, 2006; Aguilar 2004, 2006, 2008; Aguilera, 2006; Molina, 2008; PNUD, 2009; Baby, Compagnon & González, 2009; PNUD, 2013.

² Los indicadores de homicidios del país señalan que las víctimas durante lo que va corrido del siglo XXI superan significativamente las tasas registradas durante el período agreste de conflicto armado en El Salvador.

³ Dentro de esta categoría se encuentran el robo, hurto, hurto a residencias, robo de vehículos, robo y hurto de vehículos con mercadería.

⁴ Delitos como la extorsión y el secuestro.

Desde luego, la preocupación de los ciudadanos al respecto también se ha acrecentado. Al analizar los datos proporcionados por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) puede evidenciarse la forma en la que la delincuencia se ha impuesto en el colectivo imaginario como el principal problema que ha tenido que enfrentar el país durante las últimas décadas (Cuadro 2). Llama la atención que para el periodo 2010-2013 la percepción negativa sobre la delincuencia, la violencia y las pandillas se incrementó substancialmente, dado que estas tres variables preocuparon alrededor del 69% de los salvadoreños pese a que la evolución de algunos indicadores de seguridad, como se señaló anteriormente, revirtió su tendencia alcista durante dichos años.

Las razones del incremento de la inseguridad radican, entre otras cosas, en la expansión y consolidación del fenómeno de las pandillas. Las pandillas⁵ son agrupaciones numerosas, estructuradas y violentas, conformadas principalmente por jóvenes que viven en condiciones desfavorables de desarrollo social y han sido señaladas, por el gobierno y por los medios de comunicación, como las responsables de la problemática pese a que, como lo indican diversas investigaciones, no existen datos que permitan corroborar esta afirmación (Baby, Compagnon & González, 2009; Aguilar 2004, 2006, 2008; Fespad, 2004, 2006; Aguilera, 2006; Aguilar & Carranza, 2008).

CUADRO 2. PRINCIPAL PROBLEMA DEL PAÍS SEGÚN LOS SALVADOREÑOS (1993-2013)

Principal Problema/Periodo	Promedio 1993-1999	Promedio 2002-2009	Promedio 2010-2013	Variación
Delincuencia	37,4	25,1	45,7	8,3
Economía	12,4	18,5	17,9	5,5
Violencia	0,9	1,6	10,4	9,5
Desempleo	12,5	17,7	8,4	-4,0
Pobreza-injusticia*	13,3	18,9	8,2	-5,1
Pandillas*	0,0	4,0	4,3	4,3
Inflación**	9,9	3,9	1,4	-8,5
Otros	10,6	9,5	3,4	-7,1
No Sabe	2,8	0,8	0,0	-2,8

* Apartir de 2005 la categoría cambió y comenzó a denominarse "maras"
 ** Apartir de 2004 cambió la categoría y comenzó a denominarse "alto costo de vida"

Elaboración propia con base en informes anuales del Iudop.

El hecho de que el discurso gubernamental y las comunicaciones de los medios indiquen con extrema simplicidad a las las pandillas como responsables principales de los altos

⁵ En la actualidad, la Mara Salvatrucha y la pandilla del Barrio 18 constituyen las dos agrupaciones pandilleras más representativas en la región del Triángulo de Centroamérica. Ambas surgen a inicios de los noventa, influenciadas por el retorno de pandilleros centroamericanos de los Ángeles, California, quienes fueron deportados y terminaron imponiendo paulatinamente las identidades "pandilleriles" norteamericanas a las pandillas locales (Cruz, 2005).

niveles de inseguridad que azotan al país, sumado a que las encuestas de victimización señalan que un porcentaje importante de salvadoreños ha sido víctima de algunas de las acciones delincuenciales de los pandilleros, ha contribuido a identificarlos como la principal amenaza para la sociedad y para la estabilidad del sistema, convirtiéndolos en tema prioritario de las campañas políticas y de la agenda nacional de seguridad pública, generando las condiciones adecuadas para la promoción y el respaldo de políticas de seguridad generalmente represivas y focalizadas que no han sido capaces de revertir la tendencia alcisata de los indicadores de seguridad y que han representado un revés en torno a las reestructuraciones impulsadas para fortalecer los principios rectores de la reforma policial.

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

La respuesta represiva y focalizada para enfrentar la problemática pandilleril en El Salvador tuvo inicio formal a partir de 1999 con el Presidente Francisco Flores, quien puso en marcha una política de seguridad conocida como Plan Mano Dura (PMD) con el objetivo de disminuir la incidencia de la criminalidad derivada de los grupos conocidos como Maras o Pandillas. El PMD basado en la represión y la contención delineó un estilo altamente autoritario en el accionar policial que se sustentó en la aprobación de Proyectos de Ley con fuertes vicios de inconstitucionalidad, reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal, tipificación de nuevos delitos, endurecimiento de penas y flexibilización de los procedimientos para juzgar y encarcelar a los integrantes de dichas agrupaciones.

La expedición en 2003 de la Ley Antimaras (LAM) se percibió como una estrategia para combatir de manera directa la pertenencia a las maras o pandillas y no como una estrategia integral para enfrentar el conjunto de acciones delictivas que acechaban a la población. Esta Ley determinó la dura acción de la fuerza pública soportada en un amplio despliegue policial que dio como resultado el incremento de “las capturas indiscriminadas de jóvenes que a juzgar por su apariencia y comportamiento (...) eran considerados pandilleros” (Aguilar, 2006:82). Lo anterior se explica porque “en la definición que la Ley dio de una mara o pandillas se encontraban elementos tipificados que sugerían la admisión del criterio de castigo por imagen” (Gómez, 2010:30), en la medida en que establecía que se podían identificar a los miembros de las pandillas mediante la observación de todas o algunas de las siguientes características: “se reúnan habitualmente, señalen segmentos de territorio como propios, tengan señas o símbolos como medios de identificación y/o se marquen el cuerpo con cicatrices o tatuajes” (LAM, 2003:1).

Los juicios subjetivos basados en el criterio de castigo por imagen (Gómez, 2010) que eran el soporte legal de algunas de las acciones puestas en marcha por los miembros de la PNC, conllevaron a la sucesiva vulneración de los derechos fundamentales de ciudadanos con rasgos específicos, que dentro del imaginario colectivo atentaban contra el orden público. Estos juicios entraban en contradicción con el artículo 98 de la Constitución salvadoreña en el cual prevalece el derecho a la libertad (CPS, 1983:24), así como con otros artículos en los que se reconoce el derecho a la intimidad personal, a la propia imagen y a la presunción de inocencia, todos ellos afectados y vulnerados por

la aplicación de la LAM de 2003. Lo anterior permitió acusar de pandillero peligroso a cualquier persona que cumpliera con determinado perfil, incluso en ausencia de un delito, simplemente por razones subjetivas de los agentes encargados de mantener el orden y acoger los mandatos de la Ley, es decir, de funcionarios de la PNC.

Además, la Ley al señalar a las maras como agrupaciones cuya finalidad era concaminante con la obstrucción del orden público, partió del hecho de penalizar simplemente la pertenencia a una agrupación, lo que no se relaciona con actividades antijurídicas penalmente tipificadas o determinadas, “violándose de ésta manera el principio de lesividad, al penalizar conductas que no dañaban o ponían en peligro bienes jurídicos fundamentales o instrumentales” (Fespad, 2004:2). De esta manera, se facultó a miembros de la PNC para privar temporalmente a los salvadoreños de algunos de sus derechos constitucionalmente reconocidos, sin que éstos estuviesen incurriendo necesariamente en la comisión de delitos o en la realización de acciones que alteraran el orden, todo lo cual incrementaba la posibilidad de que los policías incurrieran en malas prácticas policiales e incentivaba la instrumentalización de la venganza personal a expensas de alcanzar el objetivo de disminuir la incidencia del crimen en la vida nacional.

Así mismo, la LAM estableció un trato desigual para un ciudadano que cometiera determinado delito con repercusiones penales, en caso de ser o no pandillero, promoviendo la “inequidad procesal para individuos que presuntamente hicieran parte de una pandilla, pues estableció un régimen especial para juzgar sus acciones, por medio de un proceso diferenciado al de otro ciudadano común por la misma falta” (Gómez, 2010:31). En éste sentido la política de seguridad impulsó a los miembros de la PNC a incurrir en acciones operativas soportadas en el criterio de discriminación por imagen, lo cual desde luego no es consecuente con la consolidación de un cuerpo policial democrático, ni tampoco con los objetivos perseguidos por la reforma policial que buscaba romper con los sesgos del servicio policial que a lo largo del siglo XX estuvo orientado a la opresión de determinados segmentos de la población.

La LAM dio potestad a la Fiscalía General de la República (FGR) para declarar a un menor, “entre los doce y los dieciocho años, como adulto habilitado, con lo cual, si éste cometiera alguno de los delitos contemplados en la Ley o en el Código Penal se le aplicaría la legislación pertinente” (LAM, 2003:2). En caso de la declaración de discernimiento de adulto se estipuló que los menores debían ser detenidos y enviados a prisión compartiendo celdas con adultos responsables de graves delitos, es decir, con criminales judicializados. Esta disposición era incoherente con el régimen especial para el trato de menores reconocido por la Constitución salvadoreña y con lo establecido en los Acuerdos Internacionales que el país había suscrito relacionados con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y la Convención de los Derechos del Niño. En consecuencia, la PNC estaba autorizada para aplicar las mismas prácticas de investigación, persecución y captura sobre adultos y menores de edad, lo cual ampliaba su población objeto de atropello y aumentaba la probabilidad de que sus acciones incurrieran en violaciones no solo de orden constitucional sino también de las convenciones internacionales de los Derechos del Niño.

En cuanto a las Instituciones de Seguridad la LAM le dio poder significativo a la Fuerza Pública en los tribunales al facultar a los Agentes de Autoridad de la PNC para ser titulares en la acusación ante el Juez competente. “Serán titulares de la acción para entablar la acusación ante el Juez competente, la PNC, por medio de sus agentes de autoridad o apoderados del Director General de la República, por medio de los agentes auxiliares del Fiscal General” (LAM, Art. 30). Lo anterior pudo conllevar a que la investigación y el proceso de judicialización no se ajustara al derecho, en virtud del escaso conocimiento que éste ente acusador (PNC) posee sobre la materia.

Otro efecto nocivo de la LAM sobre el proceso de democratización de la institución policial fueron sus señalamientos sobre la forma en que se ejecutaría el Plan. Si bien la Ley no contempló directamente la vinculación de funcionarios del Ejército en su implementación, posterior a su entrada en vigencia se crearon las Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC) que dieron al traste con los procesos de desmilitarización de la seguridad pública en el país. Desde entonces se gubernamentalizó el apoyo de miembros del Ejército a las labores de la PNC en el mantenimiento del orden público y el establecimiento de la paz ciudadana. Es importante aclarar que antes de la emisión de la LAM ya se había presentado la vinculación del Ejército en estos asuntos. Valiéndose del artículo 168 de la Constitución que contempla esta disposición en casos excepcionales “se expidió la *Ley de Defensa Nacional* en el año 2002 (Decreto 948), que desdibujó la frontera entre defensa y seguridad al valerse de conceptos ambiguos, y facilitó la intervención del Ejército” (Amaya, 2006:37) que sirvió de soporte para la creación de las FTC. En consecuencia, la implementación del Plan “movilizó a 14,000 policías y efectivos militares y desplegó el Grupo de Operaciones Policiales Especiales, con personal de la Policía y de las fuerzas armadas” (PNUD, 2009:198).

La Ley al tener tantos vicios de inconstitucionalidad y marcar las directrices del accionar de la PNC a través de promover “actividades de patrullaje, identificación, captura, juzgamiento y castigo de los delincuentes” (PNUD, 2009:185), facultó a los miembros de la misma para emprender acciones que como hemos señalado vulneraban los derechos fundamentales de ciertos ciudadanos y promovían conductas nocivas para la sociedad como la estigmatización, la exclusión social, la marginalidad y la discriminación, todo lo cual afectó la consolidación del sistema democrático y de un cuerpo policial coherente con sus principios. La fuerte polémica que suscitó su aplicación llevó a que diversas instituciones nacionales e internacionales solicitaran declararla inexecutable por el efecto nefasto que generaba sobre el respeto de los derechos constitucionales y humanos, principalmente de un segmento de la población salvadoreña. Finalmente, en abril de 2004 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) la declaró inconstitucional e “incitó al presidente Flores a pedir disculpas públicas por promover una ley claramente contraria a la Constitución” (Martínez, 2004:2).

La CSJ advirtió la imposibilidad de que en el país se volviera a emitir una nueva ley enfocada a la lucha contra los pandilleros. En pocas palabras, el máximo tribunal constitucional señaló contundentemente que para cumplir y respetar la Constitución, no podía emitirse una ley especial para perseguir, combatir, enjuiciar o procesar a miembros

de pandillas. Sin embargo, un día antes de su pronunciamiento, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (LCAGAIE) la cual tenía como fin remplazar la Ley Antimaras. La nueva Ley, “padecía de los mismo vicios por los que se habría anulado la primera versión” (Aguilar & Carranza, 2008:14). “Si bien la Ley no conserva el nombre de su antecesora, su espíritu y sus principales contenidos perviven en ella, tratándose en realidad de una nueva Ley Antimaras” (Salazar, 2004:7).

Con la llegada a la Presidencia en 2004 de Elías Antonio Saca, fue puesto en marcha el Plan Súper Mano Dura (PSMD) en el que pudo evidenciarse que la política de seguridad pública continuaría caracterizándose por su enfoque represivo y punitivo, sustentado en el fuerte despliegue policial en contra del crimen organizado y el aumento de las sanciones a los delitos cometidos por dichas agrupaciones.

Como consecuencia de las fuertes críticas que habían surgido sobre el desempeño policial, el discurso gubernamental enfatizó en la necesidad de hacer más rigurosos los programas de selección y formación de agentes de seguridad pública, orientando su formación al fortalecimiento de los valores y los principios éticos con miras a garantizar un perfil policial más integral. También, planteó la pertinencia de endurecer las leyes de penalización de las conductas ilícitas que estos pudiese cometer en el ejercicio de sus funciones, con el objetivo de desincentivar las malas prácticas, disminuir la corrupción institucional y aumentar las garantías de respeto de los Derechos Humanos. Lo anterior resultaba favorable para consolidar los mecanismos de control disciplinario y la subordinación al control civil, así como establecer herramientas para que el ciudadano pudiese participar activamente en el proceso de democratización del cuerpo policial.

No obstante, el PSMD mantuvo la lucha frontal contra las pandillas, incluyendo como componente indispensable el apoyo de la FAS y la articulación con la FGN. A pesar de que su misión indicó que la PNC debía desempeñar un papel activo en la prevención y rehabilitación de jóvenes, su principal énfasis se centró en la persecución y la represión de pandilleros, orientando el trabajo policial hacia la generación de información y análisis de los delitos y contravenciones realizadas por éste colectivo en particular, lo cual estimulaba la existencia de un cuerpo policial sesgado e incompetente en la medida en que la labor de inteligencia desatendía la investigación en torno a las infracciones cometidas por otros victimarios y las acciones policiales no buscaban disminuir las violencia en todas sus manifestaciones.

Al igual que su antecesor, incrementó las sanciones impuestas a determinados delitos mediante modificaciones al CP y al CPP, las cuales fueron resultado de las mesas de concertación del Foro Nacional Antipandillas (FNA), en el que diversos sectores de la sociedad discutieron sobre ésta problemática. Esto reorientó las acciones de la PNC hacia la persecución y control de los nuevos delitos que se habían tipificado. “Las modificaciones de algunas disposiciones legales del Código Penal, Procesal Penal y la Ley del Menor Infractor han incorporado nuevas figuras delictivas, por lo que se implementará un esfuerzo en contra del accionar de las pandillas en todo el territorio nacional, con el apoyo de la Fuerza Armada, dentro del cumplimiento del nuevo Decreto Ejecuti-

vo N° 226, de enero de 2004 el cual es de carácter indefinido” (PSMD, 2004:1). Estas disposiciones fueron reforzadas en 2007 cuando mediante el Decreto 118 se facultó al Ejército para “efectuar operativos de seguridad ciudadana en conjunto con la PNC por un período de un año, posteriormente ampliado” (PNUD, 2009:198). En consecuencia, el periodo de gobierno del Presidente Saca contribuyó de manera contundente con la institucionalización del rol del Ejército en la construcción de seguridad pública en El Salvador, bajo la hipótesis de que las operaciones y acciones implementadas por las dos fuerzas y la mayor presencia de los agentes de seguridad en las zonas más afectadas por la criminalidad, reducirían los índices delincuenciales y obligarían a los pandilleros a emigrar o a rehabilitarse.

Así mismo, el Plan previó un aumento en el tamaño del cuerpo policial al destinar una suma considerable de recursos para financiar el incremento del número de efectivos de la PNC, así como la adquisición de equipos para la investigación y el combate de la delincuencia. Para ello señaló que era posible gestionar nuevos recursos para apoyar a los GTA y que la Subdirección de Administración y Finanzas podría aprobar recursos para logística y régimen de disponibilidad. Esto buscaba generar un impacto importante en la sofisticación de los procedimientos implementados por el cuerpo policial y en la acumulación de pruebas que permitieran que el trabajo de inteligencia generara elementos probatorios para el proceso de judicialización de los capturados.

A diferencia de la política impulsada por su antecesor y dadas las presiones de organismos defensores de derechos humanos y la polémica social y legislativa que generó la implementación de estrategias represivas, el Presidente Saca contempló el desarrollo paralelo de programas de apoyo para la rehabilitación y la reincorporación de pandilleros a la sociedad. Para ello orientó sus esfuerzos hacia el fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)⁶ y de sus programas de prevención y vigilancia especialmente en zonas bajo la influencia de maras; promovió una cultura de denuncia basada en estímulos y protección de testigos; realizó modificaciones a la legislación para agilizar los procesos judiciales; estableció programas para la formación laboral y así estimular la reinserción y rehabilitación de menores y; fortaleció los programas de atención de reclusos en los centros penitenciarios. Es importante resaltar que en cada una de esas acciones el PSMD involucró a la PNC tanto en el diseño, implementación y evaluación de dichos programas, entre otras cosas, mediante la orientación a la víctima para el establecimiento de la denuncia; la realización de planes de trabajo preventivos, la articulación con otras instituciones para lograr la rehabilitación y la reinserción de pandilleros.

Para fortalecer este componente, un mes después de la implementación del PSMD, el gobierno reveló su elemento humano a través del Plan Mano Amiga que enmarcó las líneas de acción que se ejecutarían para prevenir, rehabilitar e insertar socialmente a los

⁶ El CNSP fue creado en 1996 y es la institución encargada de asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad. Sin embargo, durante los últimos años se ha limitado a la asesoría en el campo de la prevención de la delincuencia y la violencia, dado que la asesoría del ataque frontal al delito ha sido recurrentemente presentada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

miembros de las pandillas que estuvieran dispuestos a dejar la agrupación y a no cometer actos violentos. También anunció el programa Mano Extendida en el que contempló la creación de internados para tratar problemas de drogadicción y alcoholismo; la generación de empleo mediante la incorporación de pandilleros a actividades laborales que requerían baja cualificación; la eliminación de tatuajes y la apertura de Granjas para tratar a pandilleros y a jóvenes en riesgo.

Dentro de la generación de leyes que apoyaron el PSMD, en 2006 se aprobó la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (LECAT) que definió como organizaciones terroristas a las “agrupaciones provistas de cierta estructura con vínculos estables o permanentes, jerarquía, disciplina y medios idóneos que a través de actos violentos o inhumanos pretenden infundir terror, inseguridad o alarma entre la población” (LECAT, 2006:2). Si bien, las pandillas o maras no han sido denominadas terroristas, tanto el gobierno salvadoreño como el estadounidense han intentado a través de varios pronunciamientos vincularlas con ciertos grupos terroristas. No obstante, pese a la imposibilidad de probar dichos nexos la definición de una organización terroristas encaja perfectamente con lo que el gobierno y los medios de comunicación han señalado sobre lo que son las pandillas, más aún cuando la estructura de éstas se ha robustecido significativamente durante los últimos años.⁷

La Ley estableció condenas más altas para veinticuatro delitos, varios de los cuales eran usualmente realizados por miembros de las pandillas, como el secuestro, la extorsión y el homicidio. La LECAT fue justificada por el gobierno bajo la afirmación de que “las acciones delictivas de las Maras o Pandillas habían aumentado y trascendido del ámbito nacional, constituyéndose en organizaciones criminales que además de cometer asesinatos individuales y colectivos, se dedican a la extorsión y realización de actos de carácter terrorista, vinculados a la delincuencia transnacional, involucrándose en el tráfico de armas y drogas, la trata de personas y lavado de dinero” (FESPAD, 2006:4).

En cuanto a las disposiciones penales y procesales especiales contempladas en la LECAT, se especificó la facultad de la PNC y de la Fuerza Armada para interceptar cualquier tipo de medio de transporte aéreo, naval o terrestre, cuando existiera sospecha de que tales medios eran utilizados para la realización de delitos establecidos en ella (LECAT, 2006). Lo anterior ratifica la ampliación y el fortalecimiento de la potestad de las instituciones de seguridad en el país, lo cual podría repercutir en el uso injustificado y arbitrario de la fuerza pública.

Finalmente, en el gobierno de Saca se promulgó la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (LCCODRC) que buscaba regular la competencia de los tribunales especializados y el procedimiento para el juzgamiento de tales hechos, mediante el establecimiento de jueces y tribunales que atendieran con exclusividad este tipo de delitos (LCCODRC, 2007). En consecuencia se definió el crimen organizado como aquella “forma de delincuencia caracterizada por provenir de un grupo estructurado, constante en el tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer de-

⁷ Para profundizar al respecto consultar Aguilar 2004 y Aguilar & Carranzo 2008.

litos de realización compleja, entendiendo por éstos, el homicidio simple y agravado, el secuestro y la extorsión, cuando son cometidos por dos o más personas, cuando la acción recae sobre dos o más víctimas, o cuando su perpetración provoca alarma o conmoción social” (LCCODRC, 2007:1). Como es evidente, pese a no hacer alusión directa a las Maras o Pandillas, la definición de crimen organizado se ajusta completamente a la actividad delictiva realizada por este sector de la población.

La llegada a la Presidencia en 2009 de Mauricio Funes del partido de izquierda FMLN planteó grandes expectativas en torno a un posible viraje de la concepción de la política pública de seguridad, que de hecho se concretó en la generación de documentos coherentes con la crítica al “manodurismo” y el rescate de los principios rectores de la reforma policial y de los Acuerdos de Paz. No obstante, el balance tras 5 años de gobierno genera fuertes frustraciones en la medida en que la implementación de dichas políticas fue un reto mayúsculo que dejó un saldo pendiente y varios ejemplos que permiten concluir una constante contradicción entre el discurso, la política y la que realmente se ejecutó. Pese a su relevancia, dichos aspectos no serán analizados a continuación, debido a que como se sostuvo en el apartado introductorio el objetivo del artículo es revisar la coherencia entre las políticas públicas planteadas con los principios rectores de la reforma y la consolidación de una policía democrática.

Funes inició su gobierno reconociendo la necesidad de reforzar el presupuesto y la efectividad de la PNC y de ejercer un control frontal sobre las malas prácticas policiales que desembocaban en la vinculación de funcionarios con redes criminales y narcotraficantes. Señaló además el fracaso de las políticas que se habían implementado en torno al control del delito y del narcotráfico, fundamentadas principalmente en la represión y propuso un cambio en el concepto de seguridad pública en la medida en que reconoció la necesidad de alcanzar mejores condiciones de seguridad dentro del marco de un gobierno constitucional y democrático, en el que las acciones puestas en marcha promovieran la democratización de las instituciones del Estado, de las relaciones sociales y de poder, dándole un enfoque de calidad, eficiencia y eficacia al servicio público.

Lo anterior se estableció como una contribución indispensable para la democratización de la PNC en la medida en que vinculó al discurso gubernamental los principios rectores que dieron origen al cuerpo de seguridad. De igual forma, la efectividad del desempeño policial se planteó como punto clave para el estímulo económico del país y por ende para el impulso de su nivel de desarrollo. Al posicionar el servicio policial como imprescindible para el progreso del país, planteó la necesidad de diseñar y ejecutar proyectos de reestructuración en la institución policial con el objetivo de incrementar la efectividad de su respuesta, una respuesta no solo orientada al control sino también al trabajo preventivo.

En cuanto a la defensa de los derechos humanos definió una posición rígida de tolerancia cero para cualquier tipo de transgresión. Para ello planteó límites a las acciones policiales basadas en la represión, que habían desembocado en la violación de derechos humanos y constitucionales en aras de “construir la paz” y abogó por un enfoque del servicio policial orientado a la prevención, la articulación institucional y la profesiona-

lización. “La prevención y reducción de la violencia y la delincuencia se harán garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, con la más amplia participación social e interinstitucional, especialmente de los gobiernos locales, y con el fortalecimiento técnico, científico y humano de la PNC” (PG 2009:86). Además, se perfilaron las intenciones de fortalecer la supervisión y el control de las acciones del cuerpo policial, contemplando incrementar la autonomía de la Inspectoría General de la PNC. Lo anterior resulta fundamental para promover las buenas prácticas policiales y estimular la consolidación de una institución más democrática que rompiera con el estigma del policía agresor e impusiera la imagen del policía amigo, respetuoso y garantista de los derechos constitucionales del ciudadano, indispensable para promover la confianza y la legitimidad policial.

La nueva concepción de la seguridad pública aceptó la crítica establecida sobre ¿seguridad a qué costo?, ¿de qué manera? y la vinculó como parte integrante de la seguridad humana, por lo que no podía establecerse como una política de gobierno, sino que debía asumirse como una política de Estado fundamentada en los preceptos constitucionales, en el espíritu de los AP, en el respeto por la dignidad humana, la transparencia, la eficiencia, la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía como gestora de mejores niveles de seguridad.

No obstante, en 2010 fue emitida la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio (LPPMGE) que se encuentra vigente en la actualidad, en la cual se “prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de agrupaciones, asociaciones u organizaciones ilícitas llamadas pandillas, maras o grupos de exterminio, tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha o Ms-13, Pandillas Dieciocho, Mara Maquina, Mara Mao Mao, Sobra Negra, XGN” (LPPMGE, 2010:4) y establece unas directrices para golpear sus estructuras de financiación a través, entre otras cosas, del decomiso de sus activos. Con ello, las expectativas que se habían generado en torno al viraje de la PNSP se vio bastante lesionada, en la medida en que ésta retomó el enfoque focalizado de represión sobre el mismo colectivo que tradicionalmente había sido objeto de persecución policial.

Ese mismo año se presentó y sometió a consulta la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSP) en la cual se rechazó el tratamiento unidimensional que los gobiernos anteriores habían dado al problema de la criminalidad basándose en la represión, la ausencia de planificación estratégica, la reforma constante del CP y el CPP y en un enfoque débil en materia de prevención. Según dicha posición, para convertir a El Salvador en un país seguro era necesario aumentar la capacidad de gestión y de respuesta policial, fortaleciendo la investigación científica del delito, la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana, los mecanismos de resolución pacífica de conflictos y la dirección estratégica de la seguridad pública. Así mismo, era necesario plantear un modelo de ejecución de penas basado en el respeto a la ley y a los derechos humanos que fuera favorable para la rehabilitación, la reinserción social y la atención de víctimas.

Construir seguridad debía ir de la mano con la garantía de los artículos 1, 2 y 68 de la Constitución salvadoreña (marco legal de la PNJSP) en los que se señala como fin

del Estado la procura del bien común, la protección de los ciudadanos, del derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad, la seguridad, la armonía social, la paz y la tranquilidad interior. Por tanto las acciones policiales debían incentivar el establecimiento de relaciones armónicas con la sociedad con el objetivo de mejorar la imagen institucional y estimular lazos de confianza y fraternidad entre la ciudadanía y el cuerpo policial. “Las prácticas policiales deben suscitar acercamiento a la comunidad, prestigio institucional y confianza, y deben estar coordinadas con otras entidades operadoras del sistema de justicia y de derechos humanos. Los esfuerzos y los resultados deben orientarse a la calidad de la institución, profesionalizando la carrera policial y facilitando el bienestar de su personal” (PNJSPC, 2010:38).

Los principios rectores de la PNJSPC impusieron al Estado un reto mayúsculo pero coherente con el proceso de reforma policial impulsado a comienzos de los noventa. Por su parte el abordaje integral reflejado en los cinco ejes estratégicos que soportan la PNJSPC, aumentaron las expectativas no solamente frente a la lucha contra la criminalidad sino también frente a la posibilidad de reforzar los objetivos básicos de la reforma policial en El Salvador: 1) Control y represión del delito; 2) Prevención social de la violencia y del delito; 3) Ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social; 4) Atención a víctimas; y 5) Reforma institucional y legal

En cuanto al control del delito, la PNJSPC indicó que éste debía ser combatido mediante el incremento de la capacidad institucional de la PNC que contribuyera a reforzar el Estado constitucional de derecho. Por lo cual se hace indispensable optimizar la operatividad de la PNC y elevar su capacidad de respuesta ante la criminalidad, impulsando un modelo policial moderno, democrático e inclusivo que responda a las demandas de la comunidad por mejores niveles de seguridad y que “aplique las leyes en tareas de vigilancia, custodia, captura y otras acciones policiales con respeto a la Constitución”. (PNJSPC, 2010:37)

Para ello, se abogó, entre otras cosas, por: 1) mejorar los procesos de investigación criminal, recolección de evidencia y producción de pruebas sólidas, a través del fortalecimiento del trabajo interinstitucional y la generación de información de calidad; 2) reformar la inteligencia policial para estimular su eficiencia en la provisión de información y asesoría; 3) fortalecer las relaciones de la PNC con otros cuerpos policiales de la región; 4) retomar los modelos internacionales exitosos en la promoción de buenas prácticas policiales y cercanía con la comunidad civil; 5) crear nuevas unidades como los Centros de Monitoreo y Reacción para mejorar su capacidad de respuesta; 6) mejorar y ampliar los sistemas de captación de denuncias; 7) estimular la evaluación del accionar policial a través de indicadores cualitativos y cuantitativos; 8) fomentar la formación permanente del personal de la PNC y desarrollar cursos de ascensos en los diferentes niveles; 9) promover la administración eficiente de sus recursos; 10) rediseñar la estructura organizativa de la PNC, de sus puestos, procesos y procedimientos; 11) impulsar la centralización estratégica y la descentralización operativa y administrativa; 12) la reingeniería de los sistemas de información policial; 13) reformular los planes de formación de la ANSP con miras a la formación integral; 14) promover el aumento del número de mujeres que comienzan estudios policiales.

Por su parte, en torno a la prevención de la violencia y el delito señaló la necesidad de que la PNC incorporara aprendizajes de los modelos exitosos de prevención desarrollados por la Policía de los Ángeles, la Policía Federal de Brasil y el Cuerpo Nacional de Policía de España y la Guardia Civil de España. Sin embargo, estableció una diferencia entre la prevención social de la violencia y del delito que debe estar en manos de diversas instituciones del Estado y la prevención o disuasión del delito que realiza la PNC para evitar el crimen cuando existe tentativa real de cometerse. Para lo cual, orientó su estrategia en la creación de los Concejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV) involucrando a otras instituciones de la administración pública de orden local y nacional y a la comunidad, en la identificación de los factores de riesgo de la criminalidad como base para el diseño planes de acción.

En cuanto al eje estratégico de “ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social” se promovió el trato digno para los reclusos, basado en el apego a la ley y a los derechos humanos, garantizándoles una convivencia ordenada y segura, así como la atención integral a sus necesidades físicas y psicológicas. Así mismo, se planteó como clave el fortalecimiento de los centros penales (CP); la reducción de la probabilidad de que desde ellos se dirigiese la comisión de delitos; la promoción de relaciones armónicas entre los internos y personal penitenciario, el establecimiento de estímulos salariales para éstos; y la promoción de un modelo de cumplimiento de la pena favorable y coherente con los propósitos de reinserción y rehabilitación social.

Por su parte, la atención a víctimas se fundamentó en la coordinación institucional para promover una atención digna y especializada, mejorando los procesos y diseñando nuevos protocolos, fortaleciendo la infraestructura de las instituciones y del programa de protección, promoviendo el uso de la denuncia y de las oficinas de atención y la capacitación de la policía en este asunto.

Finalmente la apuesta más importante de la PNJSPC fue la reforma institucional y legal orientada a fortalecer el gobierno de la seguridad, promover un mayor acceso a la justicia y garantizar el cumplimiento de normas y leyes. El objetivo era ejercer una dirección estratégica de la seguridad pública que permitiera fijar prioridades, analizar las tendencias, diseñar estrategias, monitorear y evaluar el impacto de las políticas, rendir cuentas a la ciudadanía y fortalecer la relación entre las instituciones responsables del sector justicia y de seguridad. En lo que compete al cuerpo policial éste eje temático enfatizó en la necesidad de que articulara y coordinara su trabajo con las otras instituciones del MJSP; promoviera un enfoque de trabajo preventivo; estableciera indicadores para la medición de su gestión y que fuese objeto de planes de fortalecimiento de capacidad operativa e incremento de habilidades de su personal con miras a mejorar su capacidad de respuesta, dotándola de recursos tecnológicos y de comunicaciones. “Elaborar e implementar planes de equipamiento y fortalecimiento de recursos que permitan recuperar las instalaciones, las comunicaciones, la movilidad y la administración de las agencias dependientes del MJSP, con el objetivo primordial, aunque no exclusivo, de fortalecer a la PNC y a los centros penitenciarios” (PNJSPC, 2010:58).

Sumado a ello, durante el gobierno de Funes se generaron nuevas iniciativas como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y las Contravenciones Administrativas, la Política Nacional contra la Trata de Personas y la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia que soportaban una política pública de seguridad integral y complementaria que incorporó al discurso el fortalecimiento institucional de la PNC, la independencia de los mecanismos de control y la proliferación de leyes que rompían con el esquema de persecución irrestricta de los delitos y contravenciones perpetradas por las pandillas, lo cual representó un avance importante para establecer directrices y responsabilidades sobre el accionar policial orientadas a perseguir otro tipo de victimarios y atender una gama más amplia de víctimas, lo cual permite evidenciar que el país revirtió, en teoría, la tendencia “manodurista” y focalizada de persecución y control del delito, para impulsar un nuevo marco legal y político más favorable para la democratización del cuerpo policial.

CONCLUSIONES

Las políticas de seguridad diseñadas en El Salvador durante el período del “manodurismo” presentaron inconsistencias significativas con respecto a los principios de la Reforma Policial principalmente orientados hacia la consolidación de una policía coherente con los principios democráticos y respetuosa de los derechos humanos y del orden constitucional, debido a que legitimaron el hecho de que los agentes de la PNC pudiesen apresar y presentar ante el juez ciudadanos por razones subjetivas, pues les devolvió la potestad para restringir los derechos y libertades de los ciudadanos de manera arbitraria sin que los criterios de arresto respondieran necesariamente a la comisión de acciones antijurídicas penalmente establecidas, lo cual legitimó que el desempeño policial se soportara en acciones que vulneraran ciertos derechos humanos y constitucionales, como es el caso del derecho a la igualdad, la vida, la libertad, la libre circulación en el territorio, la intimidad y la propia imagen.

Lo anterior sumando al hecho de que la política otorgó competencia a los miembros de la PNC para ser titulares de acusación ante el juez sentó las bases para que ciertas acciones policiales se caracterizaran por la arbitrariedad, el abuso de autoridad y la toma de decisiones discrecionales, desembocando en la vulneración del debido proceso y en el deterioro de la subordinación policial al control civil, todo lo cual dificulta la consolidación de una policía garante de los derechos de los ciudadanos y cercana a la sociedad civil.

Así mismo, plantearon una restricción de las garantías de subordinación civil de la PNC frente a ciertos grupos poblacionales que se encontraban estigmatizados como delincuentes y fundamentaron el hecho de que sus procedimientos se focalizaran en la persecución de segmentos específicos de la población, promoviendo actos discriminatorios en el desempeño policial y lesionando la efectividad de su servicio, en la medida en que los crímenes, delitos y contravenciones realizados por otros victimarios no eran

prioridad de lucha de las políticas públicas, dado que éstas estimulaban la impunidad y la desatención de las víctimas de otro tipo de violencia alternativas a la pandilleril.

Un retroceso adicional se fundamentó en la ruptura de la división de funciones entre militares y policías que se había impulsado en los Acuerdos de Paz, pues la políticas del “manodurismo” promovieron el desarrollo de operaciones conjuntas en aras de mantener el orden público y la paz ciudadana; lo cual desdibuja el espíritu conciliador e intermediador que debe caracterizar su naturaleza de la acción policial, con el objetivo de exterminio y liquidación del enemigo que rige el ejercicio militar.

No obstante, es importante rescatar que durante el manodurismo y principalmente durante el gobierno de Antonio Saca, las políticas públicas de seguridad incorporaron elementos relevantes e innovadores para la consolidación de un modelo policial democrático. En éste sentido se incorporaron a las funciones policiales dos componentes claves, el trabajo comunitario y el trabajo preventivo, los cuales pretendían consolidar un accionar policial más sutil y cercano a la ciudadanía y desarrollar lazos de confianza y fraternidad entre la PNC y la sociedad civil que fuesen favorables para mejorar su imagen, mejorar su legitimidad y contrarrestar los efectos nocivos de la represión.

De igual forma se incorporaron en las políticas elementos que promovían la participación de la PNC en el diseño, la implementación y la evaluación de planes y programas orientados a estimular la reinserción y la rehabilitación de delincuentes; se abogó por el fortalecimiento de los mecanismos de control disciplinario, promoviendo una estrategia de premios y castigos para el ejercicio policial con el objetivo de disminuir las malas prácticas policiales y; planteó la necesidad de promover una cultura de denuncia ciudadana frente a las infracciones cometidas por los policías ampliando los canales para que éstas pudieran hacerse efectivas.

Otro punto clave de las políticas fue el estímulo que pretendió dar al grado de profesionalización de la PNC en la medida en que propuso el incremento de la rigurosidad en la selección y la formación de los policías, enfatizando en la necesidad de contar con un perfil integral fundamentado en los valores sociales, humanos y democráticos. Así mismo, promovió el fortalecimiento institucional y tecnológico de la PNC, lo cual pretendía tener un efecto importante sobre el desempeño del cuerpo policial en la medida en que podía mejorar los resultados de inteligencia y generar más y mejores elementos probatorios para el proceso de judicialización de los capturados.

Finalmente, durante el gobierno de Mauricio Funes se impuso un nuevo concepto de seguridad pública, construido desde la participación de diversos sectores, que resultó más coherente con lo señalado en la reforma policial, en la medida que su discurso planteó la necesidad de rescatar la institucionalidad propuesta en los diálogos de paz y estimular procesos fundamentales para la democratización de la PNC. Para ello, se planteó la necesidad de desarrollar esfuerzos orientados al incremento del presupuesto y la efectividad de la PNC en la investigación y el control de la criminalidad, a través del fortalecimiento de la labor de inteligencia y la investigación científica del delito, con miras a aumentar su capacidad de respuesta.

También sus políticas enfatizaron en la necesidad de fortalecer los mecanismos de control de malas prácticas policiales, contemplando la independencia de la Inspectoría General de la PNC, con el objetivo de contar con un sistema de control disciplinario más transparente e impulsó la profesionalización y especialización del cuerpo policial introduciendo modificaciones en los criterios de formación de la Academia de Seguridad Pública, enfatizando en la formación en derechos humanos y democracia, estableciendo mejoras en los salarios de los policías de cara a dignificar la carrera policial y la cuota de género en la institución. En consecuencia, propuso planes de asenso soportados en la formación permanente.

Así mismo, sus políticas continuaron contemplando el compromiso de la PNC con los programas de prevención, reinserción y rehabilitación de los niños y jóvenes vinculados a pandillas o maras, enfatizando en la necesidad de que los funcionarios policiales le brindasen toda la protección necesaria para que su vida e integridad no estuviesen en riesgo como consecuencia de la desmovilización. Todo lo cual pre relaciones armónicas entre la PNC y la sociedad, basadas en el respeto y el trabajo articulado, como clave para la elaboración de los diagnósticos y el diseño de planes estratégicos de trabajo.

Finalmente, complementó las políticas públicas de seguridad con estrategias alternativas a la criminalidad de las pandillas y las maras, asignando responsabilidad a la PNC en el control, la represión y la prevención de otros temas prioritarios como la violencia a la mujer y la trata de personas y estableciendo políticas para impulsar el trabajo preventivo y las responsabilidades en materia de convivencia ciudadana.

No obstante, las políticas de Funes a pesar de plantear un concepto alternativo de Seguridad Pública coherente con los principios de la reforma, no lograron revertir radicalmente el componente represivo y autoritario de sus antecesores dado que continuó favoreciendo y respaldando el accionar conjunto entre la PNC y el Ejército y promovió una Ley para la Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio, cuyo carácter había sido vetado por la CSJ desde el año 2004, manteniendo a lo largo de su discurso activo el componente Antimaras.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2006). *Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja*. El Salvador. Consultada el 10 de mayo de 2011 en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-contra-el-crimen-organizado-y-delitos-de-realizacion-compleja>

_____. (2006). *Ley Especial contra Actos de Terrorismo*. El Salvador. Consultada el 10 de mayo de 2011 en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-contra-actos-de-terrorismo>

- _____. (2010). *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*. Consultada el 23 de junio de 2013 en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-integral-para-una-vida-libre-de-violencia-para-las-mujeres>
- _____. (2010). *Ley de Proscripción de Pandillas o Maras o Grupos de Exterminio*. El Salvador. Consultada el 10 de mayo de 2011 en: <file:///C:/Users/paty/Downloads/Ley%20de%20proscripcion%20de%20pandillas%20o%20maras%20y%20grupos%20de%20exterminio.pdf>
- _____. (2011). *Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas*. Consultado el 28 de marzo de 2013 en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-marco-para-la-convivencia-ciudadana-y-contravenciones-administrativas>
- _____. (2012). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia*. El Salvador. Consultado el 8 de enero de 2013 en: <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2013/07/ENPV-Final-12-Nov-2012.pdf?5b637b>
- Aguilar, Jeannette. (2004). *Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. El Salvador.
- _____. (2004a). *La mano dura y las “políticas” de seguridad*. Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. El Salvador.
- _____. (2006). *Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. El Salvador.
- _____ y Marlón Carranza. (2008). *Las Maras y Pandillas como actores ilegales de la región*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. El Salvador.
- Aguilera Peralta, Gabriel. (2006). *Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica*, Alianza Internacional para la Paz. Interpeace.
- Amaya, Edgardo. (2006). “Instituciones y políticas de seguridad en El Salvador”, en: *Mapa centroamericano de instituciones de seguridad*. Sedem, Guatemala.
- Baby, Sophie, Olivier Compagnon y Eduardo González. (2009). *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX, Europa del sur y América Latina*. Casa de Velazquez. España.
- Carranza, M. (2005). “Detención o muerte: hacia dónde van los niños pandilleros en El Salvador”. En Luke Downey (ed.). *Ni guerra, ni paz: comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Río de Janeiro, Viveiro de Castro Editora.

- Cruz, José Miguel, Luis Armando González, Luis Ernesto Romano y Elvio Sisti. (1998). *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. Instituto Universitario de Opinión Pública. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. El Salvador.
- Cruz, José Miguel y N. Portillo (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador, UCA Editores.
- _____. (2004). *Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales*. Decreto N° 305. El Salvador.
- _____. (2003). *Ley Antimaras*, decreto núm. 158. El Salvador.
- Cruz, José Miguel, Marlón Carranza y M.L. Santacruz. (2004). “El Salvador. Espacios públicos, confianza interpersonal y pandillas”, en: ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP (eds.). *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. Vol. II. San Salvador, UCA Editores (pp. 81-113).
- Cruz, José Miguel y Marlón Carranza (2005). “Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador”, en *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*. Magnaterra Editores, Guatemala.
- Cruz, José Miguel. (2003). *Violencia y democratización en Centroamérica : el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra*. América Latina Hoy, 35, pp.19-59.
- _____. (2004). “Pandillas y capital social en Centroamérica”. En: ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP. (eds.). *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. Vol. II. San Salvador: UCA Editores (pp. 277-326).
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad). (2006). *Violencia y planes antidelincuenciales*, Observatorio de Políticas Públicas. El Salvador.
- Funadaungo. (2012). *Atlas de la violencia en El Salvador (2005-2011)*. El Salvador.
- _____. (2013). *Atlas de la violencia en El Salvador (2009-2012)*. El Salvador.
- Gómez, Diana Carolina. (2010). *Análisis de la Ley Antimaras de 2003 implementada por el gobierno de El Salvador, a la luz de la Constitución Política de 1983 y las normas internacionales de derechos humanos*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- Molina, Fabio. (2009). *Epidemiología de los homicidios en El Salvador periodo 2001-2008*. Corte Suprema de Justicia. Instituto de Medicina Legal. San Salvador.
- Policia Nacional Civil (2004). *Plan Súper Mano Dura*. El Salvador.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). Informe Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Colombia.

- _____. (2010) *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.*
- _____. (2013). *Informe Regional Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.* Estados Unidos.
- Salazar, Luis Enrique. (2004). *Ley Anti maras: Los reveses de la Justicia Penal Juvenil en El Salvador.* Consultado el 24 de Mayo de 2010 en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/docs/docsomb_pac/el%20salvador,%20leyes%20oanti%20maras.htm
- Santacruz, M.L. y Miguel Cruz. (2001). “Las maras en El Salvador”. En: ERIC IDESO, IDIES e IUDOP (comp.) *Maras y pandillas en Centroamérica*, vol. I. Managua: UCA Publicaciones (pp. 15-107).
- Smutt, M. y L. Miranda. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador.* San Salvador. Unicef/Flacso.
- Thornberry, T. P. (2001). “Risk factors for gang member-ship”. En: Jody Miller y otros (eds.). *The modern gang reader.* Los Ángeles: Roxbury Publishing Company (pp. 32-42).

MARÍA EUGENIA BONILLA OVALLOS. Doctoranda en Procesos Políticos Contemporáneos Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. Economista colombiana especializada en Administración de Empresas, vinculada al campo de la investigación, nacional e internacional, en materias como instituciones políticas, seguridad ciudadana, desempeño policial, democracia y políticas públicas. Actualmente es docente-investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Correo electrónico: mbonilla566@unab.edu.co