

## Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)

VERÓNICA REYNA  
OCTUBRE 2017

- La evolución de las pandillas no solo es resultado de la tregua de 2012, como comúnmente se ha planteado, sino de cada decisión política que se ha ejecutado, o dejado de ejecutar, para su abordaje. La manera en que las pandillas son entendidas desde la administración pública, es decir, el diagnóstico que los gobiernos han hecho de sus orígenes, sus dinámicas y la transformación de estas durante este periodo, ha incidido en las decisiones políticas y, por tanto, en las políticas públicas de seguridad que se han diseñado e implementado en torno a estas estructuras.
- La forma en que los gobiernos de El Salvador han abordado el fenómeno de las pandillas, al menos durante el periodo de estudio, se ha caracterizado por el énfasis represivo y penal, así como por la desatención de una apuesta que priorice la prevención como estrategia integral y de largo plazo, la promoción del estigma que ha repercutido en la limitación de acciones de rehabilitación y reinserción, la utilización populista del tema para obtener réditos electorales y la poca previsión en relación al impacto de las acciones desarrolladas en la evolución y la transformación de las pandillas.
- La incapacidad institucional para dar respuesta efectiva a los diversos problemas de seguridad del país, así como la utilización del tema desde los intereses políticos-partidarios, representa el elemento de mayor gravedad al examinar las políticas de seguridad diseñadas e implementadas por los gobiernos de este periodo. Tras la revisión de las decisiones políticas de los gobiernos de estos últimos 22 años, se logra evidenciar la ausencia de políticas de seguridad que buscaran resolver los problemas estructurales que generan la conformación de las pandillas y su participación social desde la criminalidad y la violencia en el país, siendo las administraciones públicas las principales voces que han contribuido a imposibilitar un abordaje distinto al represivo.
- El presente artículo intenta hacer un recorrido de las decisiones políticas de los gobiernos entre el periodo de 1994 a 2016 en relación a las pandillas, es decir, desde Armando Calderón Sol (1994-1999) hasta Salvador Sánchez Cerén (2014-2016), tratando de identificar los elementos que han caracterizado sus políticas de seguridad para el abordaje de las pandillas y la respuesta de estas ante ellas.





**Contenido**

**Introducción.....5**

**1. Precisiones conceptuales sobre políticas públicas y políticas de seguridad.....5**

**2. Políticas y estrategias de seguridad: 1994-2016.....8**

2.1. Calderón Sol (1994-1999) ..... 8

2.2. Francisco Flores (1999-2004) ..... 12

2.3. Antonio Saca (2004-2009) ..... 16

2.4. Mauricio Funes (2009-2014) ..... 21

2.5. Salvador Sánchez Cerén (2014-2016) ..... 27

**3. Análisis comparativo (1994-2016) .....34**

**Conclusiones .....36**

**Bibliografía .....37**





## Introducción

Para la sociedad salvadoreña las pandillas se han convertido en uno de los principales actores de la criminalidad y la violencia en el país, su participación en el crimen resulta innegable ante las diversas modalidades en que la población se ve afectada por ellas en los territorios donde estas tienen presencia y dominio. Sin embargo, las pandillas no siempre representaron las estructuras criminales en las que ahora el gobierno invierte la mayor parte de sus esfuerzos en seguridad. La existencia de las pandillas puede mapearse en El Salvador incluso desde los años cincuenta, cuando eran conformadas por estudiantes de colegios privados del país (Smutt y Miranda 1998). Aunque el supuesto surgimiento de estas se identifica con mayor claridad en la década de los años noventa, los pequeños grupos de barrios y comunidades de esa época se encuentran ahora muy lejos de las estructuras que dominan en la actualidad los territorios, sobre todo en relación a la violencia y la complejidad que representan, aunque paradójicamente estas sigan siendo conformadas por adolescentes y jóvenes por las mismas razones que les motivaban de hace más de veinte años (Cruz y Fonseca 2016).

Los gobiernos de El Salvador han ensayado diversas estrategias de abordaje, delineadas en sus políticas de seguridad, con las que han intentado dar algún tipo de respuesta a un fenómeno complejo y de causas diversas. Aunque los Planes de Mano Dura han representado una de las políticas más discutidas y estudiadas en el país, los enfoques represivos se han desarrollado también bajo otros nombres menos controversiales, pero que basan su apuesta política en el combate directo a las pandillas, creando y consolidando en el imaginario social un enemigo común que debe ser eliminado. Frente al enfoque represivo común en todos los gobiernos, la tregua implicó una forma quizá novedosa de abordar a las pandillas, pero que en el fondo seguía padeciendo los mismos errores que las políticas manoduristas: el desinterés por afrontar las causas estructurales de la violencia y la criminalidad.

Es en este marco que se plantea la necesidad de realizar una revisión de las apuestas políticas gubernamentales en torno a las pandillas durante los últimos 22 años en el país. Esto implica no solo una revisión documental de los planes de gobierno, las políticas públicas de seguridad y los

planes y estrategias que durante este periodo se han desarrollado para atender los problemas asociados a las pandillas, sino también lograr hacer una lectura de lo que los gobiernos decidieron no hacer ante ellas. El presente artículo intenta hacer un recorrido de las decisiones políticas de los gobiernos entre el periodo de 1994 a 2016 en relación a las pandillas, es decir, desde Armando Calderón Sol (1994-1999) hasta Salvador Sánchez Cerén (2014-2016), tratando de identificar los elementos que han caracterizado sus políticas de seguridad para el abordaje de las pandillas y la respuesta de estas ante ellas.

## 1. Precisiones conceptuales sobre políticas públicas y políticas de seguridad

La forma de hacer política desde las administraciones públicas es traducida, y medida, generalmente por las políticas desarrolladas ante las problemáticas más urgentes o las priorizadas por los gobiernos de turno. Al examinar la forma de hacer política por los gobiernos salvadoreños durante los últimos 22 años en el tema de seguridad es imprescindible identificar el enfoque en que basaron la priorización de la agenda gubernamental, así como la forma en que desarrollaron su intervención para reducir los efectos de una problemática específica, en este caso los que se vinculan a la seguridad interna del país. En ese sentido, la explicación o el diagnóstico del problema priorizado, las decisiones políticas desarrolladas por estas administraciones y la forma en que se llevaron a cabo las acciones propuestas determinan los posibles resultados y las metas que fueron trazadas en ese camino.

Para guiar el análisis se retomarán algunas propuestas teóricas referentes a las políticas públicas que permitan profundizar sobre las características de una determinada acción vinculada a un poder público. Al respecto, James E. Anderson (1990) identifica las políticas públicas como *“una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta (...) y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”*. Claramente las políticas públicas responden a un contexto, a una afectación social, por lo tanto, se infiere que una de sus principales características es que favorece y presta un bien social, dirigida a solventar problemáticas generalizadas.



Sin embargo, interesa señalar que una política pública responde a una postura gubernamental frente a una situación social, sea que esta respuesta se convierta en una acción concreta o que el cuerpo político revestido de poder público se defina por no ejercer una acción, como se establece por Thomas R. Dye, en el Manual de Ciencias Políticas, una política pública también puede definirse como “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (...) “debido a que el no actuar también se considera paradójicamente en determinadas ocasiones como actuar del poder público”.

Algunos autores plantean que, aunque las políticas públicas son decisiones de actores gubernamentales, no se debe perder de vista el carácter social y la búsqueda de fortalecimiento de capacidades, resolución de problemáticas sociales y de bien común y que, por tanto, son procesos que responden a una interconexión entre sociedad civil y actores públicos. González Tachiquín (2009), afirma:

“Implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados” (Tachiquín 2009, 15).

Hasta aquí se reconoce que las políticas públicas son caracterizadas por una serie de elementos que se encuentran en el medio entre la acción (u omisión) y el actor público, buscan la resolución a una problemática social y, por ende, un bien común, además son una postura gubernamental que puede traducirse o no en una acción, e implica una articulación entre sociedad civil y poder público, reconociendo con esto que las decisiones no solo implicarán la participación exclusiva de los actores públicos.

En este marco conviene hacer un análisis sobre los enfoques respecto a la implementación de las políticas públicas, siendo uno de los principales retos en el ejercicio de las políticas públicas los intereses, que como ya identificamos, deberían corresponder a las problemáticas sociales; sin embargo, en la práctica las acciones gubernamentales están marcadas por

tintes, paradigmas y enfoques tan diversos, según sea la condición social y política. Sobre ello, González Tachiquín organiza estos enfoques en tres líneas:

*“Uno de estos enfoques es (...) el Policy Analysis, el cual se centra en hallar la solución óptima a cada problema público, mediante esquemas analíticos. Un segundo enfoque lo constituye el incrementalismo, cuyo argumento central es que las decisiones se adoptan bajo esquemas pragmáticos que buscan “salir del paso” (Lindblom, 1959), más que obtener una solución global, es un enfoque que renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones. Una tercera opción de estudio es la escuela del Public Choice, la cual sostiene que el mundo de la política no tiene reglas diferentes al de la economía, por lo que en el terreno de la actividad pública los actores se atienen al principio de utilidad (cada lado busca sacar su propia ventaja) y actúan como lo hacen en el mercado los empresarios y consumidores” (Tachiquín 2009, 16).*

De acuerdo a este autor, el primero de estos enfoques establece que las políticas son el resultado de la acción de las élites y de la estructura del sistema político. En ese sentido, es la definición de estas políticas las que definen los procesos decisionales del accionar político. Así, se infiere que los enfoques más apegados a la participación y la articulación de los diferentes actores sociales, y que tengan a su base un diagnóstico agudo de la realidad, proyectará la obtención de mejores resultados en todo el ciclo de las políticas públicas.

De esta manera, el diseño y, sobre todo, la implementación de la política pública representarán la materialización de los enfoques en la toma de decisiones políticas respecto al abordaje de una problemática. El entendimiento del problema a abordar y la posición que ante esto se establezca desde la administración pública determinarán, en este caso, las respuestas gubernamentales ante la situación de inseguridad y violencia del país, específicamente en relación al accionar de las pandillas como parte de criminalidad vigente en El Salvador.



## Políticas públicas de seguridad: Prevención y control

Al hablar de políticas públicas de seguridad algunos autores establecen dos perspectivas fundamentales para su abordaje, generalmente orientados al control de la violencia y a la prevención de la misma. Estos dos enfoques no son necesariamente antagónicos, donde el primero dirige sus acciones a controlar la violencia, apoyado por la criminología y la perspectiva judicial y, el segundo, hace referencia a las acciones dirigidas a prevenir la violencia, y tiene sus raíces en la epidemiología y la salud pública (Romero 2004).

Las prácticas preventivas están dirigidas al abordaje de las causas sociales, por lo que su carácter temporal se dilata en resultado de mediano y largo plazo e implica un análisis de las múltiples causas de la violencia. Por ende, las acciones desde esta perspectiva implicarían una integralidad y un abordaje que promueva la incorporación del tejido social de forma amplia. El enfoque preventivo focaliza según la complejidad de cada situación, lo cual impregna de flexibilidad al enfoque. Además, su intervención se estratifica en prevención primaria, secundaria y terciaria. La prevención primaria se dirige al abordaje de la población en general, la secundaria a los grupos que reúnen las condiciones multicausales propicias, considerados como grupos en situación de vulnerabilidad, y la prevención terciaria es dirigida a quienes están implicados en el fenómeno, ya sea cómo víctimas o victimarios.

Las acciones de control, por otro lado, están cimentadas en la lógica del castigo, con lo cual se busca amedrentar la comisión del delito, “estas políticas se orientan casi exclusivamente a anular la posible comisión de delitos, recurriendo a medidas estrictas técnicas, como sistemas de vigilancia y mecanismos de seguridad. Las políticas de control pueden dividirse a su vez en aquellas que utilizan las acciones policíaca, legislativa y penitenciaria” (Romero 2004).

Los conceptos desarrollados referentes a la seguridad pública, es decir, desde el enfoque de control, están vinculados a señalar un estado de orden, paz, tranquilidad, de carácter individual y colectivo, esta concepción de seguridad implica la generación de condiciones que permitan disminuir los riesgos

y las amenazas. El concepto de seguridad pública ha evolucionado en función de lo que se entiende por amenaza, es decir, de acuerdo a los contextos y las problemáticas a las que los gobiernos debían enfrentarse.

Por otra parte, la seguridad es percibida distinta según edad, sexo, posición social, ubicación geográfica, entre otros factores. La complejidad de las condiciones sociales, el entramado de relaciones, la diversidad de fenómenos y situaciones, pueden ser avasallante al momento de abordar desde las políticas públicas el tema de seguridad. Algunas autoras plantean que “el sistema democrático representa una herramienta útil para oponernos al abuso de poder contra personas o grupos. Este enfoque, que sitúa las diferentes violencias (...) como *abuso de poder*, abre una mirada diferente acerca de los protagonistas de la inseguridad (...) y, por ende, de las políticas de seguridad” (Laub 2007).

El reconocimiento de una propuesta de seguridad basada en los derechos humanos y la democracia implica el reconocimiento de la “existencia del conflicto social como parte de la dinámica de los grupos humanos. En función de ese proceso, la cuestión de la seguridad parece relacionada con las teorías de abuso de poder y, en ese sentido, las demandas de seguridad implican el cese de alguna forma de abuso de poder” (Laub 2007). Desde este enfoque la criminalidad deja de ser el centro del tema de seguridad y se integran otras demandas sociales como parte de la seguridad. Para Claudia Laub la seguridad debe reconocerse como un bien común y un derecho humano, lo que implica que debe ser garantizada por una autoridad pública, pero debe asumirse como una responsabilidad colectiva.

De acuerdo a Dennis Rodgers, el concepto de seguridad ciudadana tomó fuerza en Latinoamérica a finales de la década de los años noventa al observarse un cambio en la naturaleza de las problemáticas de seguridad, ya no vinculadas a las amenazas al Estado o los gobiernos, sino más bien en relación al aumento de la criminalidad y la inseguridad (Rodgers 2013)

En ese sentido, el término seguridad ciudadana puso énfasis en la protección de los ciudadanos y orientó a que los Estados dirigieran sus esfuerzos



en proteger la integridad física, el patrimonio y otros derechos individuales de la ciudadanía. PNUD, por ejemplo, define la seguridad ciudadana como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (Peetz y Huhn 2008). Sin embargo, para Peetz y Huhn (2008) la crítica más fuerte a las llamadas políticas de seguridad ciudadana recae justamente en la forma en que se separa a la ciudadanía de las personas que cometen delitos e, incluso, de poblaciones estigmatizadas.

“Dependiendo de cada país, los grupos definidos como peligrosos para ‘los ciudadanos’ pueden ser, por ejemplo, jóvenes de barrios populares, drogadictos, grupos étnicos o inmigrantes. Las personas pertenecientes a esos grupos se convierten, por lo tanto, en una especie de ‘no-ciudadanos’, porque implícitamente las políticas de ‘seguridad ciudadana’ las excluyen. A esas personas el Estado no les brinda protección. Es más, en el contexto de las políticas de seguridad ciudadana muchas veces se irrespetan los derechos humanos o civiles de los que, al parecer, el Estado no considera ciudadanos; y eso se justifica con la supuesta protección de ‘los ciudadanos’”.

Aunque la seguridad ciudadana se ha planteado como la orientada a la protección de las personas y sus bienes frente a las acciones violentas, agresiones o situaciones de peligro, el establecimiento meramente teórico en el marco de este enfoque no garantizará que el ejercicio político no se desarrolle al margen de esta concepción, por el contrario, la aplicación de políticas de seguridad ciudadana puede incluso motivar la segregación y la discriminación de acuerdo a factores como la pobreza o la estigmatización, generando condiciones desiguales a la población en términos de seguridad ante el Estado.

## 2. Políticas y estrategias de seguridad: 1994-2016

### 2.1. Armando Calderón Sol (1994-1999)

#### La delincuencia como nuevo problema en El Salvador

En 1994 Armando Calderón Sol asumió la presidencia de El Salvador, un país que vivía todavía la reciente firma de la paz política, y que asumía lentamente una nueva etapa de desarrollo democrático, económico y político. Los retos no eran mínimos y los avances ocurridos durante el periodo de Alfredo Cristiani (1989-1994) no eran profundos, pero sí significativos. Sin embargo, luego de finalizado el periodo de guerra, según el IUDOP en la Encuesta sobre el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol, la población salvadoreña reorientó sus preocupaciones hacia la delincuencia y la economía del país, como los principales problemas del país. La violencia, enraizada en la sociedad salvadoreña, luego de 12 años de conflicto armado, la incipiente institucionalidad y la impunidad ante el crimen hizo que el país exigiera mayor atención hacia el problema de la delincuencia y a la violencia que la población parecía seguir sufriendo ahora en una etapa de paz.

Aunque los registros sobre criminalidad durante el periodo de la administración de Calderón Sol no cuentan con la confiabilidad suficiente, durante los años de 1994 a 1996 el país presentó una alta tasa de homicidios, llegando a 138.9 por cada 100 mil habitantes en 1995, según datos de la Fiscalía General de la República.

A través de un monitoreo de prensa realizado en 1996, se registraba que la causa más frecuente de homicidios era la delincuencia común, con 26.1%;

**Cuadro 1.** Número y tasa de homicidios de 1994-1996

Año	1994	1995	1996
Homicidios	7,673	7,877	6,792
Tasas x 100 mil habitantes	138.2	138.9	117.4

Fuente: La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores. IUDOP, 1998.



a este le seguía un 12.4% de muertes intencionales por problemas de convivencia social y un 8% de homicidios por riñas callejeras entre pandillas. La mayor parte de los homicidios, un 42.3 por ciento, no logró determinarse (IUDOP, La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores 1998). Por otro lado, durante este periodo la población adolescente y joven constituía un buen porcentaje de las víctimas de homicidio, principalmente los hombres entre 16 y 30 años de edad, según un estudio sobre la violencia en el Área Metropolitana de San Salvador.

De acuerdo a datos de victimización registrados por el IUDOP, entre un 29 y 39 por ciento de familias salvadoreñas manifestaron haber sufrido un asalto a mano armada entre los años de 1993 y 1996 (IUDOP, La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores 1998). En estos casos, al no contar con un registro confiable desde las instituciones, como la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República, y debido a la baja confianza que la población manifestaba para realizar una denuncia, los delitos contra la propiedad solo puede ser estimada con mayor precisión a través de encuestas de victimización que realizó el IUDOP durante esos años.

El sistema de valores y normas heredados del conflicto armado interno, que legitimaron el uso de la violencia para lograr un propósito, así como el lento proceso de conformación de la Policía Nacional Civil, su limitado alcance y presencia nacional y su insuficiente preparación técnica y escaso equipamiento, fueron algunas de las razones por las que la delincuencia se transformó en uno de los principales problemas de la población salvadoreña. La violencia homicida pareciera vincularse más a los graves problemas de convivencia y a la práctica de la violencia como herramienta ante los conflictos. Los delitos contra la propiedad se observan relacionados a la alta cantidad de armas en circulación, legal o ilegalmente, en el territorio nacional, vinculada a la debilidad institucional tanto de la PNC como del Órgano Judicial (IUDOP, La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores 1998).

Los Acuerdos de Paz permitieron generar avances significativos en el desarrollo político del país a través de la inclusión de los sectores en conflicto a

un sistema democrático, además de la creación de instituciones claves para el abordaje del problema de la inseguridad y la criminalidad; pero los cambios socio-económicos no lograron el mismo nivel de avance, sino al contrario, se mantuvo un sistema excluyente que no permitió integrar a toda la población en el desarrollo económico, persistiendo las causas estructurales que llevaron al conflicto.

## La Política de seguridad

De acuerdo a su Plan de Gobierno Republicano Nacionalista (1994-1999), la política de seguridad planteada por Calderón Sol al inicio de su mandato se delineó en su Plan de Fortalecimiento del Estado de Derecho y de Seguridad Pública, el cual enmarcaba dos áreas de acción: la administración de la justicia y la seguridad ciudadana. Dentro de sus grandes objetivos, este Plan buscaba asegurar el orden social y garantizar el goce de los derechos fundamentales de las personas, fortalecer el orden jurídico, mejorar la administración de la justicia y resguardar la paz.

Dentro de las acciones más representativas del área de administración de justicia, integrado a su plan de gobierno, se encontraba impulsar la reforma al Código Penal y Procesal Penal, así como la Ley Penitenciaria, recomendaciones presentadas en el Informe de la Comisión de la Verdad en 1993. Sin embargo, aunque el proceso de reforma se inició durante el periodo de Calderón, fue hasta el final de este, en 1998, que entraron en vigencia las reformas realizadas. Por otro lado, la propuesta gubernamental pretendía fortalecer a la Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, así como apoyar la formación judicial y al Consejo Nacional de la Judicatura.

Por Decreto Ejecutivo de Alfredo Cristiani se crea en 1994 el Viceministerio de Seguridad Pública, adscrito al Ministerio del Interior y de Seguridad Pública. Sin embargo, en mayo de 1995, ya en la administración de Calderón Sol, este Viceministerio de Seguridad Pública se convierte en el Ministerio de Seguridad Pública ante el auge delincencial que vive el país. A continuación se resumen las líneas principales desarrolladas por la administración de Calderón Sol en torno a la represión del delito, la prevención y la rehabilitación y la re inserción.



## Represión del delito

En el marco del área de seguridad pública, Calderón Sol buscó fortalecer una de las principales instituciones de seguridad surgidas a partir de la firma de los Acuerdos de Paz: la Policía Nacional Civil. En 1995 el gobierno de Calderón Sol avanzó en la creación de normativa legal que regiría a la nueva Policía Nacional Civil, entre ella el Reglamento Disciplinario de la PNC y el Reglamento de la Inspectoría General de la PNC. Además, en 1996, se aprueba en la Asamblea Legislativa la Ley de la Carrera Policial. Su gobierno también buscó fortalecer la Academia Nacional de Seguridad Pública, logrando incrementar el número de policías durante su periodo.

Sin embargo, el despliegue apresurado de la PNC a finales de 1994 no permitió a esta lograr un efectivo control territorial, ante el bajo número de sus integrantes a esa fecha. Además, las injerencias y el manejo político del nuevo Ministerio de Seguridad Pública sobre la institución policial, no permitió la coordinación y la articulación necesarias entre las instituciones a cargo de la seguridad pública, debido a la desconfianza por parte de sectores gubernamentales hacia los elementos que no provenían de los antiguos cuerpos de seguridad pública. Los controles internos de la PNC también fueron afectados por la desconfianza de quienes pudieran componerlos, evitando fortalecer estos mecanismos de vigilancia que buscaban regular la actuación policial (Cóbar 2007), y generándose en el mismo año fuertes señalamientos sobre la posible participación de la PNC en graves violaciones a derechos humanos (Macías 1996).

En enero de 1996 se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) como una entidad a cargo de la generación de estudios y del análisis de la situación de seguridad pública, con el fin de elaborar políticas, estrategias y proponer reformas legales en materia de seguridad pública. Sin embargo, las propuestas generadas por el CNSP tuvieron un reducido impacto en las instituciones y en las estrategias desarrolladas para enfrentar la situación de violencia y delincuencia (Cóbar 2007). En marzo de 1996, por iniciativa de ley del presidente Calderón Sol, se aprueba en la Asamblea Legislativa la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado. Esta ley

busca frenar la ola de violencia y criminalidad que vive el país a través de la creación de algunas medidas extraordinarias que impactaran en la comisión de delitos, y se establece también como el precedente más concreto de regulación penal ante el problema de las pandillas. La Ley de Emergencia buscaba hacer más eficiente la investigación y la judicialización de los delitos más graves, así como determinar sanciones más severas ante estos. Además, entre los elementos más controvertidos, facultaba juzgar a adolescentes como personas adultas y establecer el internamiento como medida preferente ante la comisión de delitos (Fuentes 2015)

Ante esta ley se propusieron varias demandas de inconstitucionalidad, entre ellas una presentada por la en ese entonces Procuradora de Derechos Humanos, Victoria de Avilés, donde se criticaba el incremento de penas en delitos ya normados por el Código Penal, el establecimiento del delito de Agrupaciones delictivas -entendido como la penalización de la sola pertenencia a agrupaciones u organizaciones que tuvieran por objeto cometer delitos-, la imposibilidad de excarcelación y de la suspensión de penas, así como la suspensión provisional y parcial de la Ley del Menor Infractor, entre otras medidas; provocando en 1997 la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley a partir de la sentencia 15-96 de la Sala de lo Constitucional. La Ley tuvo vigencia de dos años y, de acuerdo al IUDOP (Fuentes 2015), tuvo cierta aceptación de la población al verla como una normativa necesaria para el combate de la delincuencia.

Aunque se dijo que la Ley de Emergencia respondía a la delincuencia y el crimen organizado, el delito de agrupaciones ilícitas, así como las disposiciones sobre el tratamiento de adolescentes vinculados a la comisión de delitos, eran acciones dirigidas a la población adolescente y joven que integraba a las pandillas.



## Prevención de la violencia

En su línea de Programas de Apoyo Social para la Superación Humana, de su Plan de Desarrollo Social, Calderón Sol integra algunas acciones dirigidas a la población joven, con el fin de potenciar su desarrollo personal y como medida preventiva a la participación de la juventud en la delincuencia. Dentro de este, el Área de Juventud y Deportes recoge las iniciativas planteadas por su plan de gobierno y establece, entre algunas de sus líneas de trabajo prioritarias, la creación de polígonos industriales para brindar guía espiritual, formación moral y capacitación a jóvenes de escasos recursos y en situación de alto riesgo; además, plantea establecer mecanismos de coordinación con el sector privado para financiar la construcción de complejos deportivos y establecer escuelas infanto-juveniles de fútbol y baloncesto en cada departamento del país. Finalmente, propone fortalecer el sistema de becas hacia a la población estudiantil de nivel medio técnico y superior y desarrollar un programa de estímulo y aprendizaje no formal para la niñez y la juventud a través de las instituciones no gubernamentales.

Las acciones delineadas por el Plan de Gobierno de Calderón Sol que pretenden brindar atención a la población joven, se orientan fundamentalmente en el desarrollo del deporte y no en la construcción de condiciones reales de desarrollo personal y humano. Este énfasis en el deporte al abordar a la población juvenil es un elemento marcado de la política de Calderón, pero que se ha mantenido en los gobiernos posteriores. La ausencia de políticas integrales de atención a la juventud y el desinterés en la misma ha implicado profundos procesos de exclusión social y marginalización, donde la juventud es vista excepcionalmente como deportistas o futura mano de obra para la empresa privada. A ello se suma la concepción fundamentalista de que la ausencia de valores y la desprotección de la familia, entendida como el eje central de la formación en estos, representan las principales causas de los problemas que puede presentar este sector de la sociedad.

## Rehabilitación y reinserción

De acuerdo al Plan de Gobierno de Calderón Sol, este prometió impulsar una ley especial para el tratamiento de la conducta antisocial de los menores y desarrollar programas de readaptación social, a

través de la creación de un Centro de Reeducción Integral. Así, en mayo de 1995 se inauguró el Centro de Inserción Social Sendero de Libertad como una iniciativa de rehabilitación y reinserción de menores de 18 años en conflicto con la ley. Esta iniciativa fue adjudicada al Instituto Salvadoreño de Protección al Menor y pretendió conformarse como un modelo de rehabilitación y reinserción en el país.

Aunque en el Centro Sendero de Libertad no se pretendía brindar atención a adolescentes integrantes de pandillas, en su implementación su área de trabajo fue modificada y tuvo que hacer frente a la atención de adolescentes que respondían a distintos tipos de vinculación con el delito y con estas estructuras pandilleras. La capacidad del Centro fue rápidamente sobrepasada y, al no respetar los criterios de ingreso, el personal del Centro fue perdiendo capacidad de atención pero también de control del mismo.

Durante la administración de Calderón Sol las pandillas se convierten en nuevos actores dentro del amplio problema de delincuencia y violencia social que sufre el país. Aunque la población empieza a llamar la atención sobre el accionar de estos grupos en sus comunidades, vinculándoles de manera puntual a los hechos delictivos que ocurren en estos espacios, su protagonismo se mantiene en un ámbito local y de bajo impacto. La violencia y la participación en el delito que estos grupos empiezan a mostrar no generan acciones específicas de atención a las pandillas por parte del gobierno de Calderón. Sin embargo, la respuesta gubernamental de Calderón Sol ante el gran problema social de delincuencia inició una tendencia que se ha mantenido en el tiempo: abordar un problema social desde el combate penal.

Las pandillas que integraron la dinámica de delincuencia que vivía El Salvador en los noventa respondían a problemas sociales que no habían sido atendidos, y que incluso se profundizaron, como la exclusión social y económica, así como la marginalización de grupos poblacionales, en este caso, la juventud. La política de Calderón Sol buscó enfocarse en el desarrollo económico del país, principalmente a través de la privatización de los servicios y la generación de beneficios para la inversión de la gran empresa; este énfasis no incluyó la mejora en las condiciones de las poblaciones



empobrecidas y desatendió una juventud que intentaba construir su identidad en un marco de postguerra.

### **Las pandillas como nuevos actores de la criminalidad**

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador la delincuencia se colocó dentro de las problemáticas centrales para un país de postguerra. Uno de los primeros indicios sobre las pandillas fue registrado en 1993 donde, de acuerdo a datos de la FGR, se contabilizaban al menos 236 pandillas, con presencia principalmente en zonas urbanas de la capital. En ese mismo año, el IUDOP también indicó que un 46.9% de la población adulta urbana, a nivel nacional, señalaban que habían maras o pandillas en su comunidad (IUDOP 1993); sin embargo, la naturaleza de estas era distinta a la ahora conocida.

Marcela Smutt y Lissette Miranda (1998) realizaron uno de los primeros estudios sobre las pandillas en El Salvador, con el fin de entender su naturaleza y proponer líneas de acción ante el fenómeno. Las autoras indican que para la década de los noventa las pandillas podían entenderse como agrupaciones intermedias entre grupos de amigos y bandas, entendidas estas últimas como agrupaciones estructuradas alrededor del ejercicio de la violencia criminal. Las pandillas ejercían violencia pero no como un fin último, centrandose mayormente sus actividades y roles en afianzar el sentido territorial. Sin embargo, en el transcurso de los años noventa las pandillas en El Salvador recibieron una fuerte influencia por las pandillas originadas en Los Ángeles, Estados Unidos, principalmente de la Mara Salvatrucha (MS 13) y el Barrio 18. Esta influencia fue provocada por la deportación de inmigrantes salvadoreños que pertenecían a estas estructuras y que generaron una transculturación con las existentes en el país. Este proceso, sin embargo, se realizó en un contexto que facilitó su desarrollo y transformación. El país se encontraba viviendo un momento de transición política y reconstrucción social y económica luego de 12 años de conflicto armado interno, sin embargo, el impacto de la violencia y la utilización de esta como herramienta para lograr un objetivo se mantenía inmersa en la población. Los problemas económicos y la delincuencia, que la gente adjudicaba a la falta de empleo, eran los principales problemas del país.

Estas condiciones en las que surgieron y se desarrollaron las pandillas de los noventa provocaron rápidamente que a nivel comunitario estas empezaran a participar de la delincuencia común, y que eso llevara a la población a integrarlas como parte del problema de delincuencia que le aquejaba. No obstante, de acuerdo a datos consolidados del IUDOP (Ovallos 2015), durante la década de los noventa las pandillas no fueron percibidas por la población como uno de los principales problemas del país, si no, más bien, era el problema de la delincuencia, que no necesariamente era vinculada a estas agrupaciones, el que se centraba como su mayor preocupación.

No obstante, durante 1995 se registra una fuerte actividad policial dirigida a la contención de las pandillas, muchas veces desde la intimidación y una actuación policial irregular, lo cual generó aversión hacia los jóvenes involucrados en ellas. Al mismo tiempo reaparecieron estructuras paramilitares y grupos de exterminio que, entre otras acciones, provocaron el asesinato de algunos pandilleros (Smutt y Miranda 1998). La Sombra Negra, que operó principalmente en San Miguel, fue uno de los grupos de exterminio con mayor impacto mediático en el país. Esta estructura fue desmontada en 1995, a través de la Operación Ogro, e involucró la captura e investigación de agentes de la Policía Nacional Civil, entre ellos a César Valdemar Flores Murillo, que actuaba como subcomisionado de la PNC, y que durante el gobierno de Sánchez Cerén (2014-2019) se desempeña como Subdirector de la PNC.

### **2.2. Francisco Flores (1999-2004)**

#### **La disminución de la delincuencia y los intereses partidarios**

En 1999 Francisco Flores asume la presidencia de un país con una alta criminalidad y violencia homicida, pero que había sufrido una disminución significativa a comparación de los registros que se tienen entre 1994-1995. En estos dos años El Salvador tuvo una comisión de homicidios de más de siete mil personas, constituyendo tasas entre 138.2 y 138.9 por cada 100 mil habitantes. Aunque estos datos no son completamente confiables, a partir de este repunte se observó una disminución en el registro de homicidios en el país. Para 1999



la tasa de homicidios por 100 mil habitantes era de 41.3, según datos del Instituto de Medicina

Legal, llegando hasta 35.9 en el año 2002, como lo muestra la siguiente tabla.

**Tabla 2.** Número y tasa de homicidios de 1999 – 2004

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Homicidios</b>	2,544	2,692	2,374	2,346	2,388	2,933
<b>Tasas x 100 mil habitantes</b>	41.3	42.9	37.1	35.9	36.5	43.4

**Fuente:** La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004. José Miguel Cruz y María Santacruz Giralt. 2005

El registro de delitos violentos y contra la propiedad también sufrió una disminución significativa durante este periodo. Los delitos violentos registrados por la Fiscalía General de la República durante este periodo marcan también una tendencia a la baja: en 1999 se registra una tasa de 50.8 por cada 100 mil habitantes, descendiendo hasta 42.7 en 2002. De igual forma, las encuestas de victimización realizadas por el IUDOP muestran una disminución en la victimización a nivel nacional durante ese periodo, mostrando que en 1998 un 25.7% de los hogares encuestados manifestaban haber sido víctimas de algún hecho delictivo, evidenciando una disminución de ello en 2004 al registrarse un 12.8% en ese año (IUDOP 2005). Sin embargo, el registro de los homicidios empieza a incrementar a partir de 2003 y se observa un repunte en 2004. Es durante estos años que se ejecuta el ya conocido Plan Mano Dura, lo cual se interpreta como un intento de posicionar al partido ARENA ante la contienda electoral por la presidencia que se aproxima.

### Plan Alianza por la Seguridad

En 1999, al asumir la presidencia de El Salvador Francisco Flores (1999-2004) se consideró que las atribuciones del Ministerio de Justicia podían ser desarrolladas por el Ministerio de Seguridad Pública, al ser vinculadas la seguridad jurídica y la seguridad pública, provocando la fusión de ambas Carteras de Estado y creando el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, en diciembre de 1999.

En su Plan Alianza por la Seguridad, el gobierno de Francisco Flores buscaba integrar las acciones de seguridad pública entendida esta como la seguridad ciudadana, jurídica y territorial. En ese sentido, Francisco Flores propone cuatro ámbitos de desarrollo de su política de seguridad orientados a la seguridad pública, la seguridad jurídica, la seguridad y la defensa nacional y la seguridad en casos de

desastre. A continuación se indican las acciones más representativas de la política de seguridad orientadas al combate del delito, la prevención de la violencia y la rehabilitación y re inserción.

### Represión del delito

El Plan Alianza por la Seguridad establece estrategias y acciones orientadas a fortalecer la coordinación entre la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y la administración de la justicia. Por un lado, el fortalecimiento de las capacidades de la FGR ante la investigación del delito y el desarrollo de espacios de comunicación entre la Fiscalía y la sociedad civil son también acciones prioritarias que se acompañan de la revisión de la legislación penal y su armonización con la normativa vigente, así como la creación de leyes especiales que permitan fortalecer la efectividad en la investigación del delito y la judicialización de estos, buscando agilizar las resoluciones de las personas privadas de libertad sin condena.

Por otra parte, el Plan Alianza por la Seguridad buscaba mejorar y fortalecer la estructura organizativa de la Policía Nacional Civil, fortalecer su operatividad a través de la mejora de las condiciones del personal policial y la utilización eficiente de los recursos. La estrategia orientada a la eficacia policial también contemplaba fortalecer la Inspectoría General de la PNC, como mecanismo efectivo de control, depuración y supervisión del desempeño de los efectivos policiales, a través de la creación de la Unidad Disciplinaria, la Unidad de Control y la Unidad de Asuntos Internos.

El gobierno de Francisco Flores propuso en su Plan de gobierno reestructurar el Consejo Nacional de Seguridad Pública y fortalecerle en el desarrollo de políticas integrales de seguridad. Además, estableció estrategias de trabajo orientadas al fortalecimiento



de la defensa nacional y de la Fuerza Armada de El Salvador, integrando al Ministerio de Defensa en procesos de fortalecimiento de sus capacidades, pero también en la participación de acciones de seguridad pública.

De acuerdo a los lineamientos del Plan Nueva Alianza por la Seguridad se orientó a la PNC a desarrollar programas de atención para jóvenes inadaptados, entre los que se mencionaban a *maras, huelepegas y drogadictos*. Sin embargo, no es hasta julio de 2003 que Francisco Flores lanza el Plan Mano Dura, la primera política de gobierno orientada exclusivamente al combate de las pandillas en el país.

### Plan Mano Dura

El Plan Mano Dura fue lanzado por Francisco Flores el 23 de julio de 2003 como una estrategia directa de combate a las pandillas. Esta se considera la primera política de gobierno orientada a las pandillas, sin embargo, la misma no contó con mayor planificación y, en general, se limitó a la ejecución de algunas acciones aisladas orientadas a la persecución penal de las pandillas.

De acuerdo a las declaraciones hechas por Francisco Flores el Plan Mano Dura tenía como objetivo la desarticulación y el encarcelamiento de los miembros de pandillas, para ello buscaba hacer uso de todos los medios legítimos en sus manos, incluso de medidas excepcionales contempladas por la Constitución. En ese sentido, Flores anuncia la incorporación de grupos conjuntos de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada y advierte sobre su intención de defender a los ciudadanos y terminar con las leyes que han protegido a los delincuentes, fortaleciendo un discurso de polarización entre las pandillas y el resto de la población, y ubicando a las pandillas como responsables de la situación de violencia y criminalidad. Al mismo tiempo, anunció que presentaría algunas propuestas de reforma a la legislación penal, entre ellas la polémica Ley Antimaras.

En la práctica, el Plan Mano Dura consistió en un memorándum girado a la PNC. En este documento se indicaban protocolos de coordinación y actuación entre la PNC, la FAES y la FGR para la investigación conjunta de los delitos. El Plan también incluía la

participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, por lo que el presidente creó el Acuerdo Ejecutivo No. 226 donde habilitaba a la Fuerza Armada para ejecutar extraordinariamente labores de seguridad pública. Para ello, se crearon los grupos denominados Fuerzas de Tareas Conjuntas, estas Fuerzas contaban con dos áreas de trabajo: la primera, orientada a la realización de patrullajes permanentes en zonas con presencia de pandillas, requisas e identificación de personas, localización de menores de 18 años en situación de riesgo, captura de pandilleros en flagrancia, eliminación de grafitis, búsqueda y decomiso de armas y drogas, entre otros. La segunda se dirigía a la investigación de la estructura de las clicas pandilleras, la captura de estas agrupaciones, allanamientos de viviendas de pandilleros, recuperación de casas *destroyer* y la captura de pandilleros que habían participado en delitos.

Todas estas acciones no tenían un tiempo definido ni establecían indicadores o metas concretas a lograr. En ese sentido, aunque el presidente habló de capturar a un total de 1,000 pandilleros en un mes, el Plan Mano Dura no delineó resultados claros de su intervención. No obstante, los resultados obtenidos a partir de la ejecución del Plan Mano Dura mostraron que la actuación de la Policía y la Fuerza Armada se basaba en la intimidación, la discriminación y la arbitrariedad. De acuerdo a datos sistematizados por FESPAD, en 13 meses de aplicación del Plan Mano Dura se realizaron 19,275 capturas por pertenecer a pandillas, de estas 17,540 personas (91%) fueron liberadas casi inmediatamente, en un 84% por sobreseimiento definitivo, es decir, absueltas por no haber motivo para su detención, y el resto, 7.7%, fueron sobreseídas provisionalmente, por ausencia de pruebas suficientes para iniciar un proceso judicial (FESPAD 2005).

El Plan Mano Dura fue duramente criticado al develarse un documento interno del Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) del partido ARENA donde se indicaba que el Plan era una estrategia político-partidaria para ganar votos para las elecciones presidenciales de 2004. En dicho documento incluso se buscaba la recolección de firmas de la ciudadanía apoyando la iniciativa presidencial y solicitando la permanencia de la Fuerza Armada y la Policía en sus comunidades,



así como la solicitud a la Asamblea Legislativa de la aprobación de las reformas legales presentadas por Francisco Flores.

La Ley Antimaras fue presentada a la Asamblea Legislativa en julio de 2003, pero no fue aprobada hasta octubre del mismo año. Durante dos meses, la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y las organizaciones de sociedad civil discutieron sobre la propuesta de Ley, y tanto los partidos de oposición como la sociedad civil organizada, entre otros actores, coincidían en que la propuesta era inconstitucional y que no contaba con la firmeza que pretendía mostrar. Sin embargo, tanto Francisco Flores como el partido ARENA insistieron en su aprobación hasta que finalmente el Partido de Concertación Nacional (PCN) brindó sus votos para su aprobación.

Aunque la Ley Antimaras fue presentada como la mayor carta de combate contra las pandillas, esta buscaba afianzar y dar marco legal a parte de las acciones que ya se encontraba desarrollando la policía en la ejecución del Plan Mano Dura. Aunque la Ley Antimaras no se aplicaba en sedes judiciales, la ley servía para la aplicación operativa del Plan Mano Dura, generando detenciones arbitrarias e ilegales de forma masiva contra pandilleros y supuestos pandilleros. Estas detenciones, así como los abusos de poder por parte de la Policía y la Fuerza Armada, se incrementaron desde el inicio del Plan Mano Dura y se mantuvieron durante la corta aplicación de la Ley Antimaras. La Ley Antimaras fue declarada inconstitucional en abril de 2004, solo después de las elecciones presidenciales y al finalizar la vigencia de la misma.

## Prevención de la violencia

La prevención social de la delincuencia es delineada como estrategia de seguridad pública dentro de la Alianza por la Seguridad, planteada por el gobierno de Francisco Flores. En dicho marco se establecen acciones orientadas a la creación e implementación de una estrategia nacional de comunicación para la prevención de la violencia y el delito, al abordaje de los conflictos desde la educación y los valores de una convivencia pacífica y se establece como estrategia la participación ciudadana en los procesos de denuncia, pero también en el desarrollo de programas de prevención del delito a nivel local.

En cuanto a la atención de la niñez y la juventud, en un ámbito de prevención de la violencia, al igual que en las políticas desarrolladas por Calderón Sol, Francisco Flores diseñó su estrategia en torno a la familia y el deporte, a pesar de que en su plan de gobierno se orientaran sus promesas a la creación de una Política Nacional de Desarrollo Integral de la Juventud y una Política Nacional de Atención a la Niñez y la Adolescencia. Aunque durante el gobierno de Francisco Flores El Salvador contó con una participación activa dentro de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), su representación se hizo a través del Ministerio de Educación, con la Dirección de Juventud, que se orientó principalmente a actividades culturales, deportivas y educativas. Por otro lado, además, se planteó reestructurar la capacidad institucional y las condiciones del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, intentando fortalecer los programas preventivos y la atención integral a la niñez y la adolescencia en situación de riesgo.

Dentro de la estrategia de prevención en el marco de su política de seguridad, Francisco Flores realizó el despliegue de las Patrullas de Intervención Policial Comunitarias, conocidas como PIP-COM, que fueron apoyadas a través de un proyecto del Departamento de Justicia de Estados Unidos. Sin embargo, ante la ausencia de respaldo institucional a un planteamiento de cercanía a la comunidad, las PIP-COM terminaron convirtiéndose en grupos represivos que se dedicaban a los registros de posibles sospechosos en las comunidades.

En el año 2000 se presentó el Programa Paz Social que centraba su trabajo en prevención y reducción de la violencia, diferenciando la violencia social y la violencia delincuencial y reconociendo la necesidad de abordar ambas. El programa buscaba desarrollar una etapa de sensibilización y otra de prevención del delito, la violencia juvenil y la violencia intrafamiliar. Además, planteaba la realización de acciones de rehabilitación y re inserción de adolescentes y la empleabilidad juvenil.

## Rehabilitación y reinserción

De igual forma, respecto a las acciones de rehabilitación y reinserción, el gobierno de Flores planteó fortalecer el sistema penitenciario, buscando facilitar los procesos de rehabilitación y re inserción



de personas privadas de libertad, capacitando y formando en valores y creando espacios laborales con el apoyo de la empresa privada.

Sin embargo, durante la administración de Francisco Flores inicia la segregación de los centros penales en función de la pertenencia a pandillas, especialmente con la población adolescente recluida en el Centro de Internamiento de Menores de Tonacatepeque y en El Espino. Esta medida va tomando fuerza durante este periodo y se implementa de manera oficial en 2004, ya en el gobierno de Antonio Saca. La segregación de pandillas en los centros penales fue una medida que pretendió reducir los amotinamientos y disturbios entre pandillas rivales en centros donde el Estado ya no tenía control de los mismos y donde habían ocurrido altercados entre las pandillas por el dominio de los centros.

### La respuesta de las pandillas

Al contar con una fuerte aprobación por parte de la población votante, el Plan Mano Dura se llevó a cabo con la intención de mostrar efectividad y firmeza en la lucha contra un nuevo enemigo común: las pandillas. Francisco Flores, como su antecesor, desatendió la problemática de violencia y criminalidad en el país y, luego, la utilizó como una estrategia política-partidaria que buscaba recuperar su imagen y la de su partido a finales de su gobierno, luego de fuertes fracasos en los sectores de salud y de la economía del país. Como parte de una estrategia meramente populista lanzó el Plan Mano Dura y la Ley Antimaras como estrategias represivas ante un problema social que se encontraba en crecimiento y que la población, especialmente la menos favorecida, empezaba a sufrir de manera cada vez más sentida. A pesar de las críticas de distintos sectores sociales y judiciales su estrategia *manodurista* tuvo resultados positivos ante las elecciones presidenciales, logrando colocar nuevamente a un gobierno de ARENA en el Ejecutivo.

Las pandillas reaccionaron ante esta primera política dirigida hacia ellas, su estructura y organización interna, así como su sistema de valores y normas, sufrieron una transformación significativa para enfrentar una política destinada a su eliminación. Estos cambios se orientaron a reducir el riesgo de identificación de sus miembros a partir de su apariencia física y el uso de símbolos de identidad

de las mismas, como tatuajes y señales para rifar el barrio, e impulsaron otros encaminados a la ampliación de su presencia territorial, debido a la persecución policial y la necesidad de esconderse ante esta, provocando la necesidad de reorganizarse en otros espacios territoriales y en desarraigo con sus familias. Esta movilidad provocada por la persecución policial, unida al abandono de símbolos característicos de las pandillas, permitió una mayor fluidez en otros territorios y generó la posibilidad de dominar y operar en diversos sectores que antes no ocupaban.

Además, en respuesta a la operatividad policial en su contra, las pandillas buscaron fortalecer y cohesionarse internamente para hacer frente a la persecución del gobierno. Los cambios en la estructura de funcionamiento interno y en su capacidad de coordinación y comunicación establecieron nuevos roles y funciones, asegurando mayor efectividad en sus acciones colectivas. A esto se sumó una mayor rigidez en el cumplimiento de las normas internas y mayor dureza en sancionar las faltas a estas.

La organización interna de las pandillas también tiene su impacto en el aumento de estas en actividades delictivas, tanto en número como en sus formas. La mejora en su capacidad de movilidad y comunicación generó una mayor participación en delitos como homicidios, extorsiones, venta de droga, robo y hurto de carros, entre otros. Por ejemplo, la vinculación de pandillas a la comisión de homicidios incrementó de un 8% a un 13.4%, entre 2003 y 2005 (Aguilar 2006).

### 2.3. Antonio Saca (2004-2009)

#### Las pandillas como estructura criminal

La estrategia manodurista de Francisco Flores y la propuesta de implementar un Plan Súper Mano Dura por parte de Antonio Saca tuvo eco en la población votante y este último fue electo presidente de El Salvador en las elecciones de marzo de 2004. Antonio Saca debía hacer frente a una situación de violencia que parecía incrementar rápidamente y, al mismo tiempo, cumplir con las promesas realizadas durante la campaña, la que se había orientado fuertemente en el tema de seguridad.



El año 2004 finaliza con un alza significativa de homicidios en el país, la cual no logra frenarse hasta el año 2007, cuando empieza a registrarse una disminución en el registro de asesinatos. Sin

embargo, en 2009, año en que asume la presidencia Mauricio Funes por el FMLN, los homicidios se disparan nuevamente, terminando en un total de 4,382.

**Tabla 3.** Número y tasa de homicidios de 2004-2009

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total de homicidios</b>	2,933	3,812	3,928	3,497	3,179	4,382
<b>Tasas x 100 mil habitantes</b>	43.4	63.0	64.7	57.3	51.9	71.2

*Fuente:* Atlas de la violencia en El Salvador (2005-2009) (datos de 2005-2009). FUNDAUNGO 2010 y La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004 (datos de 2004). José Miguel Cruz y María Santacruz Giralt. 2005

Este incremento en los homicidios se vio acompañado, especialmente a partir de 2006, de un aumento en el registro del delito de extorsión, nueva modalidad de criminalidad que se atribuyó principalmente a las pandillas, y que era utilizado por esta como medio para obtener fondos para su funcionamiento operativo, como la compra de armas y el pago de abogados para los liderazgos detenidos. De 611 casos registrados por la Fiscalía en 2005 se pasa a 2,716 casos de extorsión registrados en 2006. De los casos registrados en 2005 (611), la PNC vinculaba a las pandillas en al menos 97 casos (Aguilar 2006).

Por otro lado, los delitos de robo y hurto disminuyeron durante este periodo. De 11,252 registros en FGR por robo en 2005 se bajó a 8,627 robos ingresados a los datos de Fiscalía en 2008. Lo mismo ocurre con los hurtos registrados, que bajan de 16,531 a 11,707 durante el mismo periodo, según datos de la FGR. Sin embargo, en 2009 incrementó nuevamente el registro de estos dos delitos, al igual que los homicidios, llegando a 10,737 robos y 13,720 hurtos en ese año.

### Plan País Seguro

La apuesta política de Antonio Saca en el tema de seguridad enmarcaba acciones orientadas a la prevención del delito, la generación de espacios recreativos, el fortalecimiento de la PNC, la coordinación entre las instituciones que combaten la criminalidad y la rehabilitación y re inserción. Sin embargo, estas acciones se materializaron en buena parte en el desarrollo del Plan Súper Mano Dura, el cual fue acompañado por los planes Mano Amiga y Mano Extendida, además de algunas acciones concretas en torno a la prevención de la violencia.

## Represión

### Plan Súper Mano Dura

El Plan Súper Mano Dura, a diferencia del Plan Mano Dura de Francisco Flores, se presentó como un plan orientado en cuatro ejes: la disuasión del delito, la prevención de las condiciones que generan la criminalidad, el combate frontal al crimen y la corrección del comportamiento de quienes cometen los delitos. Este Plan fue acompañado, además, del Foro Nacional Antipandillas que permitió la conformación de tres mesas temáticas donde se elaboraron algunas recomendaciones en torno a reformas legales, prevención y re inserción. Sin embargo, de estas mesas solo fueron retomadas algunas de las reformas legales propuestas, con lo cual el Plan Súper Mano Dura arrancó en agosto de 2004.

En el marco del Plan Súper Mano Dura se crearon dos equipos especializados de combate a las pandillas, el Grupo de Tarea Antipandillas (GTA), conformado por policías y militares, y las Secciones Especializadas Antipandillas (SEAP), integrado por policías y fiscales. Estos equipos concentraron sus esfuerzos en la captura de miembros de pandillas y, especialmente, la identificación y captura de las cabecillas de estas estructuras. El Plan tenía también como objetivo combatir el narcotráfico, el cual era asociado a las pandillas respecto a un 80% de la distribución en el país y como forma principal de sustento de estas estructuras.

El Plan buscaba disminuir los errores con los cuales había sido duramente criticado el Plan Mano Dura de Flores, en ese sentido buscó sustentar el proceso de captura de la PNC y la FGR, y reducir así que los



pandilleros capturados fueran liberados de manera inmediata por el sistema de justicia al no contar con elementos suficientes para justificar la detención provisional, logrando incrementar el porcentaje de capturas que pasó a fase de instrucción a un 30%. No obstante, a pesar de las debilidades en la investigación, durante el periodo de 2002 a 2006 la cantidad de pandilleros encarcelados aumentó 147%, pasando de un 16.2% en 2002 a un 31.2% de la población penitenciaria en 2006. De acuerdo a datos de la Dirección General de Centros Penales, del año 2000 al 2008 entre un 50% y 35% de la población penitenciaria no tenía condena.

El Plan Súper Mano Dura también buscó integrar dos elementos que no fueron tomados en cuenta en el Plan de Francisco Flores, la prevención y la rehabilitación. Estos, sin embargo, no tuvieron mayor impacto en el desarrollo del Plan Súper Mano Dura y, aunque se crearon planes específicos en estos temas, los mayores esfuerzos y recursos fueron orientados al eje represivo del Plan.

Luego de la aplicación durante dos años del Plan Súper Mano Dura, la estrategia gubernamental dio un viraje y se realizaron cambios al interior del Ministerio de Gobernación, responsable del tema de seguridad en esa época, y en la Policía Nacional Civil. Aunque no se reconoció el fracaso del Plan Súper Mano Dura en el combate a la criminalidad y, principalmente, a los asesinatos, la política gubernamental intentó dirigirse hacia la investigación de los homicidios más que a las pandillas, a las cuales se les atribuía tan solo un 30% de los mismos, de acuerdo a datos oficiales. En el marco del Plan Antihomicidios, lanzado por el nuevo director de la PNC, Rodrigo Ávila, se crea la División de Investigación de Homicidios (DIHO), que intenta priorizar la investigación de homicidios con mayor impacto social, y el Grupo de Operaciones Especiales Policiales (GOPES), que busca la captura de personas y grupos vinculados a la criminalidad, principalmente a la extorsión. A estas unidades, se suma el incremento de los Grupos de Tareas Antipandillas (GTA), que pasaron de 335 equipos a 625, manteniendo su operatividad en los municipios priorizados. Estos grupos buscaban el combate de la extorsión e incentivar la denuncia ciudadana, además de apoyar en el borrado de grafitis de pandillas.

En 2007 fue lanzado el Plan Sarissa, al cual se le atribuyó una leve disminución de los homicidios durante 2008, sin embargo del Plan solo se conoció que tenía como objetivo disminuir todos los índices de criminalidad, con énfasis en los homicidios, y que, en el marco de este, se realizaban inspecciones vehiculares, patrullajes preventivos y operativos de investigación en comunidades consideradas de alta peligrosidad.

Estas estrategias gubernamentales fueron acompañadas por las convenciones antipandillas celebradas durante cinco años en El Salvador. Estas convenciones lograron impulsar algunas iniciativas, tanto regionales como nacionales, entre las que se destacaron la creación del Centro Antipandillas Transnacional (CAT), con el apoyo del Buró Federal de Investigaciones (FBI) de los Estados Unidos, que buscaba el intercambio de información a nivel regional y con el país estadounidense, y el programa de Educación y Entrenamiento en Resistencia a las Pandillas, conocido como GREAT por sus siglas en inglés, el cual tiene como objetivo alejar a estudiantes de centros escolares públicos de la comisión de delitos.

## Prevención de la violencia

Saca lanza el Plan Súper Mano Dura con un componente de prevención que es llamado Plan Mano Amiga. Este Plan busca realizar una intervención temprana a jóvenes en situación de riesgo, orientando programas y proyectos a prevenir la participación de la juventud en actividades violentas o delictivas, el ingreso a pandillas, la deserción escolar o la drogodependencia. Este Plan de prevención es retomado en buena parte por el Plan Nacional de Juventud, que integra acciones de prevención de la violencia y de otros factores de riesgo asociados a la juventud.

En ese sentido, una de las principales iniciativas en este ámbito corresponde a la creación de la Secretaría Nacional de la Juventud y la elaboración del Plan Nacional de Juventud. Esta Secretaría se rigió por el Plan Nacional de Juventud (2005-2015) que tenía como objetivos mejorar la calidad de vida de la juventud, promover su desarrollo integral y atender grupos juveniles vulnerables o excluidos. Sus acciones se enmarcaron en cinco componentes que pretendía generar autonomía, especialmente



con la empleabilidad; fomentar el bienestar desde una visión integral; potenciar la ciudadanía por medio del voluntariado; apoyar la creatividad desde lo artístico y la tecnología; y, generar oportunidades a grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo a jóvenes en pandillas que desearan re insertarse socialmente.

Por otra parte, el proyecto Pro Jóvenes, ejecutado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el apoyo financiero de la Unión Europea, que fue desarrollado durante cuatro años y orientó sus esfuerzos a diez municipios con altos niveles de criminalidad, fue otra de las iniciativas en prevención que se desarrollaron durante el periodo de Antonio Saca. Su objetivo era incrementar las oportunidades para adolescentes y jóvenes en situación de riesgo a través de la integración en el desarrollo social y económico del país. Aunque sus acciones principales se dirigieron a la rehabilitación o construcción de espacios públicos, centros deportivos y de recreación, la formación ocupacional de jóvenes y la organización comunitaria, el CNSP se había convertido en una institución que contaba con cierta experiencia en el tema de prevención. Sin embargo, esa ambigüedad en las funciones del CNSP con la Secretaría Nacional de Juventud no permitió orientar mejor los esfuerzos de prevención y de atención a la juventud.

En 2006 el gobierno de Saca también lanzó un Plan Nacional de Prevención y Paz Social que se implementó por parte del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, la Secretaría Nacional de la Juventud y el CNSP. Al igual que las acciones previas, esta pretendía prevenir la violencia y la delincuencia mediante la construcción de mecanismos que garantizaran el establecimiento de una cultura de paz, priorizando municipios de mayor incidencia criminal.

Además de estas iniciativas se desarrollaron proyectos puntuales de prevención como el Deporte Vía, Municipios Libres de Armas, el Programa Poder -del Ministerio de Educación- y los Comités Locales de Seguridad, impulsados por la Dirección de Seguridad Ciudadana. Estos proyectos fueron apoyados principalmente por cooperantes internacionales y contaron con un alcance limitado y focalizado a territorios concretos; algunos, incluso, recurrieron a prácticas de intimidación para evitar la

vinculación de jóvenes a pandillas, como la entrega de bolsas negras a estudiantes de educación media para indicarles sobre el destino que tendrían si se integraban a estas.

A pesar de que las acciones realizadas en el marco de las iniciativas citadas fueron puntuales y de poco alcance, la novedad era que por primera vez se establecen proyectos con un enfoque de prevención de la violencia y que, de alguna forma, buscaban impedir la integración de adolescentes y jóvenes a las estructuras pandilleras. La creación de la Secretaría Nacional de la Juventud implicó la primera entidad gubernamental dirigida de manera exclusiva hacia la población joven. Aunque los enfoques de prevención que tuvieron el proyecto Pro Jóvenes y el Plan Nacional de Juventud no lograron superar la visión ocupacional y de entretenimiento hacia la juventud, constituyeron primeros pasos para reconocer la necesidad de invertir en la población joven y de integrar nuevas formas de atención al problema de violencia y criminalidad.

## Rehabilitación y reinserción

La administración de Antonio Saca presentó dos propuestas que pretendieron contrarrestar las críticas al Plan Mano Dura de Francisco Flores, la Mano Amiga y la Mano Extendida. Esta última fue su carta de presentación en el tema de rehabilitación y reinserción de personas vinculadas a pandillas, cerrando el ciclo de prevención, represión y rehabilitación que el primer Plan Mano Dura de Flores no había contemplado.

Este plan pretendía la creación de internados voluntarios para pandilleros donde pudieran atender problemas de adicción a drogas o alcohol, contaba con una iniciativa en torno a la creación de empleos para pandilleros rehabilitados, como una estrategia de re inserción, y buscaba la apertura de una Granja Escuela donde pudieran rehabilitarse pandilleros a través del trabajo con hortalizas, aves y conejos, además de recibir talleres vocacionales. Sin embargo, este Plan se tradujo en la implementación de una Granja Penitenciaria que atendió únicamente a 20 ex pandilleros, la cual fue realizado con el apoyo de organizaciones de sociedad civil que ya contaban con un trabajo de rehabilitación y reinserción con pandillas.



A finales de 2006, Antonio Saca convoca a la creación de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. Esta Comisión logra crear un conjunto de recomendaciones orientadas a la creación de una política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que son contenidas en recomendaciones en torno a la prevención de la violencia y el fortalecimiento de la convivencia pacífica, la mejora de las instituciones, la transparencia y rendición de cuentas, la eficiencia en los recursos humanos y la coordinación entre las instituciones, así como la modernización de la legislación penal para una aplicación efectiva. Sin embargo, estas recomendaciones no fueron traducidas en lo que se esperaba, una política de seguridad integral y se convirtieron en un documento más que recogía buenas intenciones pero que no se llevó a la práctica por el gobierno que lo solicitó.

La política de seguridad de Antonio Saca intentó corregir los errores del Plan Mano Dura de la administración de Francisco Flores, integrando elementos de prevención, rehabilitación y re inserción de jóvenes vinculados a pandillas; sin embargo, los esfuerzos realizados en estos ámbitos fueron limitados y puntuales, con poco apoyo económico y político y sin mayor capacidad de brindar un abordaje integral y profundo a las causas de la violencia y la criminalidad, sino más bien buscando abordar los efectos de estas. La mirada de entretenimiento y ocupacional dirigida a la población joven limitó el impacto que estas iniciativas pudieron tener, a pesar de ser las primeras acciones que buscaban abordar el problema de pandillas desde un enfoque no represivo. No obstante, la represión y persecución de las pandillas siguió siendo el elemento central del Plan Súper Mano Dura. Un ejemplo de ello fue la baja inversión gubernamental en los programas y proyectos de prevención y rehabilitación frente a la alta operatividad e inversión en la persecución del delito y, principalmente, de las pandillas. Durante este periodo el presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación (Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, después) pasó de 183 millones en 2004 a más de 307 millones en 2008, indicando la mayor apuesta política hacia la represión.

Aunque durante el gobierno de Antonio Saca se contó con iniciativas novedosas en cuanto a la prevención

de violencia y el abordaje del problema de pandillas, estas fueron limitadas y poco profundas. El énfasis se mantuvo en la línea represiva y los esfuerzos por contar con una política integral que respondiera a las causas del problema no fueron priorizados. Además, el enfoque de atención a “jóvenes en riesgo” no abordó la necesidad de garantizar derechos humanos de este sector ni, mucho menos, reconocer su capacidad de aportar al desarrollo social y político del país. Estas acciones, de nuevo, tuvieron impacto en la dinámica de las pandillas y generaron nuevas formas de funcionamiento y transformación.

### Las pandillas como enemigo público

El discurso oficial logró construir un discurso unificado en torno a las pandillas a partir de la implementación del Plan Mano Dura y Plan Súper Mano Dura. El uso mediático de la imagen pandilleril permitió señalar a las pandillas como las principales estructuras causantes de la criminalidad y la violencia, al mismo tiempo que las convertía en estructuras unificadas caracterizadas por su salvajismo y el daño que provocaban a la sociedad salvadoreña. El uso de un discurso que les criminalizaba de manera unificada, pero utilizando personajes emblemáticos, permitió que las acciones de corte *manodurista* tuvieran una gran aceptación social y convirtieran a las pandillas en protagonistas de la criminalidad. A esto se suma la transformación que las pandillas experimentan en función de las políticas represivas que son dirigidas hacia ellas. Ya Jeannette Aguilar (2006) indica que los principales cambios en ellas se evidenciaron en la organización interna, el carácter y la orientación de la violencia que ejercían y la reacción de algunos miembros de la sociedad.

En primer lugar, las pandillas logran un espacio de organización e intercambio facilitado por el mismo gobierno: las cárceles. Al ser asignados los centros penales en función de la pertenencia a alguna pandilla generó el acercamiento de las distintas clicas y la creación de espacios organizativos más amplios en el territorio. Además, se empieza a reconocer a liderazgos de las pandillas y a definir una estructura que les permite funcionar como una especie de asamblea donde se discute y acuerdan las estrategias de operación fuera de la cárcel. Los planes mano dura, con el incremento de las detenciones de



pandilleros, facilitó esa cercanía al brindar un espacio de intercambio dentro de los centros penales que se les asignó. Esta reorganización se observó también en las calles, generando nuevos mecanismos para enfrentar la persecución policial. En ese sentido, uno de los elementos más significativos fue la conformación de un nuevo sistema de subsistencia y de economía criminal, vinculada principalmente al alza del delito de extorsión. Las pandillas pasan de pedir pequeñas sumas de dinero en su comunidad a extorsionar a comerciantes y pequeñas empresas de los territorios que dominan.

Las pandillas también reforzaron su violencia en función de tres dinámicas: el ajuste interno de cuentas, la sospecha de que la pandilla contraria contribuía a la persecución policial que sufrían y la agresión hacia la población que pudiera colaborar con la policía para su persecución. El combate frontal del Estado hacia las pandillas les llevó a consolidar normas y reglas internas cada vez más rígidas, así como a endurecer el castigo al faltar a estas normas. Además, la violencia entre pandillas contrarias se incrementa durante este periodo, en parte a la habitual disputa entre ellas, pero también por atribuir que los operativos policiales dirigidos hacia ellas eran responsabilidad de sus rivales. En ese sentido, más del 33% de las muertes donde se vieron involucradas las pandillas correspondía a la rivalidad entre estas. Por último, la sospecha de que la población particular colaboraba en la captura o la desarticulación de los sistemas de redes criminales

les llevó a un incremento en las agresiones, amenazas y asesinatos hacia la población que no estaba vinculada a las pandillas, pero que amenazaba su subsistencia y funcionamiento.

El resurgimiento de grupos de exterminio que aprovecharon el discurso oficial y el desprecio social generado hacia las pandillas fue otro elemento que también impactó en su naturaleza, generando una respuesta ante los ataques recibidos por la población vinculada a estos grupos.

#### 2.4. Mauricio Funes (2009-2014)

En marzo de 2009 es elegido por primera vez un candidato presidencial del partido FMLN. Mauricio Funes se convierte, en junio del mismo año, en el primer presidente del partido de izquierda en El Salvador. Sin embargo, al tomar el poder el país también vuelve a sufrir un alza significativa de los homicidios y cierra el año con un total de 4,382 asesinatos (FGR), más de 1,200 muertes más en comparación con 2008.

Durante el periodo presidencial de Mauricio Funes los homicidios subieron, bajaron y subieron de forma significativa. Al igual que los gobiernos anteriores, la manera en que se enfrentó la problemática de violencia generada por las pandillas fue fundamental en la forma en que el delito de homicidio fluctuó durante su administración.

**Tabla 4.** Número y tasa de homicidios de 2009-2014

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total de homicidios</b>	4,382	4,004	4,371	2,594	2,499	3,912
<b>Tasas x 100 mil habitantes</b>	71.2	64.8	70.3	41.5	39.4	61.8

Fuente: Atlas de la violencia en El Salvador. FUNDAUNGO. 2014

Durante los primeros tres años de su gobierno los homicidios llegaron a más de 4,300 por año. Sin embargo, durante 2012 y 2013 los homicidios disminuyeron en casi un 60%, registrando un total de 2,594 y 2,513, respectivamente. Cifras semejantes no se observaban en el país desde 2003, año en que Francisco Flores lanza el Plan Mano Dura y la Ley Antimaras. Sin embargo, a diferencia de Flores, durante este periodo Funes ensaya una estrategia poco utilizada anteriormente, la llamada tregua entre pandillas, la cual implicó la negociación

de su gobierno con los principales liderazgos de las tres pandillas más poderosas en el país. No obstante, esta tregua va perdiendo fuerza a principios de 2014 hasta finalizar formalmente al asumir el poder Salvador Sánchez Cerén, segundo presidente por el partido FMLN.

Por otro lado, la participación de las pandillas en la comisión de homicidios mostró un incremento significativo durante este periodo, principal y paradójicamente durante la tregua entre pandillas.



De acuerdo a datos de la Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI) de la PNC, de 2010 a 2012 el porcentaje de pandilleros vinculados a homicidios pasa de 11.3% a 26.4%. Sin embargo, el mayor incremento se observa durante 2012, año en que se desarrolló la tregua entre pandillas, registrando un porcentaje de participación de un 30.9%.

Por otro lado, la sorprendente disminución de los homicidios durante el periodo de vigencia de la tregua entre pandillas, no tuvo mayor impacto en la comisión de otros delitos como robo, hurto y extorsiones. Durante este periodo no se observa una variación significativa en el registro de la comisión de estos delitos por parte de la FGR; aunque el registro de robo subió en unos 500 casos, el hurto bajó en poco más de 700 casos; la extorsión también subió y bajó durante este periodo, registrando un leve descenso en 2012, un alza de 180 casos en 2013 y, nuevamente, una baja de más de 400 casos en 2014. La tregua disminuyó los homicidios pero no paró el crimen.

La tregua entre pandillas ha sido la estrategia del gobierno de Mauricio Funes que más controversia ha generado en el país, sin embargo la política de seguridad del mandatario, durante los cinco años de su administración, también tuvo fuertes giros de timón que incluyeron un débil intento por desarrollar una política de seguridad más integral, por un lado, y, por otro, la militarización de la seguridad pública.

### **Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia**

Mauricio Funes define su marco normativo en el tema de seguridad en la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia. El documento integra cinco ejes de trabajo orientados a la prevención social de la violencia y el delito; control y represión del delito; ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social; la atención a las víctimas; y, la reforma institucional y legal. La Política parte de una profunda recopilación de datos en torno a la criminalidad en el país, la situación de violencia y el estado de las instituciones gubernamentales, contando con un diagnóstico amplio que permite delinear los ejes de trabajo que se establecen luego. Además, este documento también

recogió buena parte de las recomendaciones dadas por la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, impulsada por el gobierno de Antonio Saca.

Este primer gobierno del FMLN cambió nuevamente el nombre del Ministerio de Seguridad por Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y generó el Gabinete de Seguridad conformado por las instituciones de seguridad, defensa y asuntos estratégicos de la presidencia. Además, realizó un diagnóstico sobre la situación de la PNC y formuló un Plan Estratégico Institucional (2009-2014): Seguridad y tranquilidad, con participación social. Este Plan permitió recoger los lineamientos teóricos y operativos para reorientar la labor policial en función de los principios democráticos con los que había surgido, a partir de una orientación fuertemente preventiva desde la articulación con actores locales en los territorios de actuación.

Durante el periodo de Mauricio Funes hubo un avance significativo en los enfoques teóricos y en la creación de herramientas prácticas para la lucha contra la criminalidad y la violencia desde una mirada apartada del discurso unificado en torno a la actuación de pandillas. Sin embargo, aun contando con una política con enfoque integral y que reconocía no solo los efectos de la violencia y la criminalidad, sino también las causas que los generaban, y que incluía una visión fundamentada en los derechos de la población, así como en la necesidad de garantizar estos como parte de una estrategia de prevención, a finales de 2009 el entonces presidente Mauricio Funes va cambiando su discurso ante el tema de seguridad y empieza a predominar uno más orientado a la necesidad de combatir el crimen con mayor potencia e, incluso, desde el apoyo militar de la Fuerza Armada.

### **Represión: el gobierno del cambio y la vuelta de los militares**

El Plan Estratégico Institucional de la PNC permitió la creación de un plan operativo, Plan Batalla por la Paz, que tenía como objetivo establecer una política de trabajo coordinada a nivel local para reducir la violencia y la criminalidad, con la participación de las instituciones públicas y privadas y la población. Este Plan operativo buscaba cambiar el enfoque de trabajo de la PNC y transformarlo hacia una



visión de policía comunitaria, dejando atrás su legado de policía de enfoque represivo. Sobre esta base, se desarrolló la Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria, que incluyó lineamientos de monitoreo, seguimiento y evaluación, y se avanzó en la capacitación sobre el tema a más de 16 mil policías, un 73% de la plantilla policial. Además, el Consejo Técnico de la PNC, entidad asesora del Director, elaboró diversas herramientas que permitieran la implementación de la visión de policía comunitaria en la práctica (IUDOP 2014).

De acuerdo al IUDOP, este proceso fue acompañado del primer intento formal de depuración interna de la PNC y del combate de la participación de agentes de esta institución con el crimen organizado, elementos detectados al inicio de la gestión de Mauricio Funes. Para ello, se fortaleció la labor de control de la Inspectoría General de la PNC, activando la labor de las unidades disciplinarias y de asuntos internos, además de la apertura de investigaciones a agentes policiales e, incluso, de altos mandos dentro de la corporación. La Inspectoría General había iniciado 1,456 investigaciones disciplinarias a finales de 2009, donde 216 eran dirigidas a oficiales por posible participación en delitos. Sin embargo, y aun contando con el respaldo político del Presidente, del Ministro de Justicia y Seguridad y el Director de la Policía, la Inspectora Zaira Navas fue altamente cuestionada en su labor, incluso desde la conformación de una comisión especial en la Asamblea Legislativa para investigar su conducta. La investigación fiscal a los casos presentados por la Inspectoría tampoco avanzaron significativamente y, finalmente, Zaira Navas renuncia a su cargo luego del nombramiento del general Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad.

No obstante, durante este periodo la Policía avanzó en la investigación de la criminalidad. Se crearon la Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI) y se reestructuró el Centro de Inteligencia Policial (CIP), como una unidad de apoyo a la investigación criminal. Durante los dos primeros años de la administración Funes, la PNC realizó importantes incautaciones de droga y avanzó en la investigación de algunas estructuras del crimen organizado. Sin embargo, esto también representó una clara amenaza a estructuras criminales que no habían sido perseguidas penalmente en años anteriores.

En noviembre de 2009, Mauricio Funes incrementa la presencia militar en tareas de seguridad pública a 6,500 efectivos. Esta acción se convierte en la primera de un grupo de decisiones que llevaron a establecer una visión militarista ante el problema de violencia e inseguridad, donde las pandillas volvieron a convertirse en los actores principales. Aunque la presencia militar en seguridad pública había sido permanente desde 1993, la participación de la Fuerza Armada se había dado generalmente en el marco de los llamados Grupos de Tarea Conjunta, integrados por militares y policías, y no había superado los 2 mil efectivos. Con la incorporación de más militares, sumando 6,500 en tareas de seguridad pública, la política de seguridad de Funes empieza un nuevo viraje hacia la militarización, rompiendo con el mandato constitucional de mantener separadas estas funciones entre el Ministerio a cargo de la seguridad pública y el Ministerio de Defensa Nacional, y generando un hecho sin precedentes de la firma de los Acuerdos de Paz.

En mayo de 2010, Funes anuncia nuevas facultades a las fuerzas militares en seguridad pública, ampliando sus funciones e integrándolas a la seguridad perimetral e interna de los centros penales, la seguridad en puntos ciegos en fronteras y la presencia perimetral en centros escolares públicos. A finales de ese año, la cantidad de militares en seguridad pública ya sumaban los 8,200.

En septiembre de 2010, como respuesta ante un atentado de la pandilla 18 donde fueron asesinadas 17 personas por medio de la quema de un autobús público y el toque de queda impuesto por las pandillas durante tres días consecutivos, se aprueba la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal. Esta es la primera iniciativa que Mauricio Funes lanza para el combate directo a las pandillas, que intenta ser una muestra de mayor fuerza ante las pandillas que habían logrado paralizar al país durante tres días. Sin embargo, la aplicación de la Ley de Proscripción fue difusa y reducida, debido a que ya se contaba con herramientas penales para la persecución de las pandillas, a través del delito de asociaciones ilícitas del Código Penal.

Mauricio Funes mantuvo la presencia militar a través del uso excepcional de la Fuerza Armada que le confiere la Constitución de la República,



prorrogando este uso hasta el final de su mandato. Esto implicó una mayor apuesta presupuestaria orientada al Ministerio de Defensa Nacional (MDN), en detrimento de las necesidades de fortalecimiento de la Policía Nacional Civil. De acuerdo a datos del mismo MDN, el presupuesto asignado a este ministerio entre 2009 y 2013 creció en 20.4 millones, constituyendo un crecimiento del 15.4%. Del mismo modo, los fondos asignados al MDN para actividades de apoyo a la seguridad pública pasaron de 10 millones a más de 23 millones en dos años.

Solo durante el año 2012 la participación de la Fuerza Armada se redujo a un aproximado de 6 mil efectivos militares en seguridad. Esto se ha interpretado como efecto de una de las peticiones de las pandillas en el marco de la llamada tregua, retirando a los militares que habían sido asignados a la seguridad interna de los centros penales. Sin embargo, la presencia militar volvió a incrementar al final de la administración de Funes, cuando en marzo de 2014 se sumaron 5 mil efectivos militares más hasta junio de ese mismo año.

Esta alta presencia militar fue acompañada en noviembre de 2011 con el nombramiento del general David Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública. En enero de 2012, Funes nombra al general Francisco Salinas como director de la PNC. Esta presencia operativa en el terreno y política a través de dos cargos con esencia civilista constituyó un fuerte paso hacia la militarización del país. Sin embargo, con la llega de Munguía Payés a la cartera de seguridad, el discurso sobre la violencia y la criminalidad vuelve a enfocarse de manera casi exclusiva en el combate a las pandillas. Durante los primeros meses de Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública su discurso se dirigió hacia la construcción de una estrategia represiva en contra de las pandillas, combinando la represión policial con la militar y anunciando posibles reformas legales para endurecer las penas hacia estas estructuras. En este marco es creada la Unidad Antipandillas en abril de 2012, conformada por 302 agentes de la policía, que orientó sus esfuerzos principalmente al combate de las extorsiones en los territorios de mayor presencia de pandillas.

En mayo de 2013 se declaró inconstitucional el nombramiento de David Munguía Payés y Francisco Salinas por parte de la Sala de lo Constitucional, quien había admitido una demanda ante sus nombramientos como Ministro de Justicia y Seguridad y Director de la PNC, respectivamente.

## Prevención

En el tema de prevención, Mauricio Funes creó el Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia, que pretendía articular los esfuerzos institucionales en la materia. Este gabinete, integrado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Secretaría de Inclusión Social, la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, la Dirección Nacional de Juventud, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la PNC y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), tuvo un perfil menor en comparación al Gabinete de Seguridad, pero logró establecer una Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia que contenía un fuerte enfoque territorial y multisectorial para el desarrollo de las acciones de prevención (IUDOP 2014).

En el marco de las acciones desarrolladas por el Gabinete de Prevención, se conformaron más de 200 Comités Municipales de Prevención de la Violencia, con la participación de los Gobiernos Locales, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil. Sin embargo, estos comités no mantuvieron su funcionamiento debido a la insuficiente asignación de fondos para el desarrollo de sus planes de trabajo y el poco seguimiento de la Estrategia Nacional de Prevención impulsada por el Ejecutivo. Esto, aunado a las dificultades de coordinación y articulación entre las mismas instituciones del Estado, no permitió el desarrollo de la Estrategia ni de los resultados esperados de la misma.

A mediados de 2011, Funes disolvió el Consejo Nacional de Seguridad Pública y creó el Consejo Nacional de Juventud, sustituyendo a la Dirección Nacional de Juventud. Este Consejo fue transformado en el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE) luego de la entrada en vigencia de la Ley General de Juventud en 2012. Es a este Instituto al que se le asigna el desarrollo de los proyectos de prevención que anteriormente ejecutaba el CNSP.



Sin embargo, la ausencia del CNSP, la dispersión de las acciones de prevención y la creación de otras agencias que compartían funciones similares implicó que el tema de prevención quedara difuso dentro de la política de seguridad.

Las acciones orientadas a desarrollar estrategias de prevención, parte fundamental de la propuesta política del gobierno de Funes, fueron disminuyendo paulatinamente y perdiendo el énfasis prioritario que se les había dado al inicio y desde la misma Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Un estudio citado por el IUDOP (2014) muestra que el presupuesto asignado a prevención en 2011 correspondía a tan solo un 3% del gasto en seguridad, uno de los más bajos en los últimos años.

### Rehabilitación y reinserción

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia integraba un eje de trabajo orientado a la ejecución de las medidas y penas, la rehabilitación y la reinserción social de personas en conflicto con la ley. Este eje tenía como objetivo implementar un nuevo modelo de ejecución de penas y medidas que garantizara el orden, la seguridad y el control de los centros penitenciarios, intermedios y de menores, favoreciendo la efectividad del proceso de rehabilitación y reinserción social. Para ello, se establecieron seis estrategias orientadas a fortalecer la seguridad dentro de los centros, garantizar mecanismos y medidas para impedir la dirección de la criminalidad desde ellos, ofrecer un tratamiento apegado a la ley, prestar atención integral a la población privada de libertad, implementar un modelo que permitiera la rehabilitación y re inserción y crear una política de re inserción social para las personas privadas de libertad.

Para el año 2013, la presencia de pandillas en los centros penales respondía a 10,799 personas, representando más del 40% de la población penitenciaria. Para finales de 2013, 17 de los 19 centros penales albergaban pandilleros activos y retirados, seis de los cuales se han destinado especialmente para las pandillas. En el penal de Zacatecoluca, considerado de máxima seguridad, se observa que su población es integrada en un 39% por miembros de pandillas, de acuerdo a datos de la Dirección General de Centros Penales.

Dentro de los delitos por los que la mayoría de pandilleros eran detenidos se encuentran los homicidios y las extorsiones, a diferencia de años anteriores donde era más frecuente que se les procesara por delitos menos graves, como robos o riñas. Precisamente por la mayor participación de las pandillas en el delito de extorsión y el control que de estas se da dentro de los centros penales donde se albergan, retomar el control estatal de los centros implicaba una apuesta importante por parte del gobierno de Funes. Eso implicaba fortalecer las capacidades de los centros, pero también desarrollar una estrategia de lucha contra la corrupción y depuración del sistema penitenciario. La implementación del Plan Cero Corrupción provocó que 433 agentes de seguridad y 154 empleados administrativos fueran desvinculados de sus funciones entre 2009 y enero de 2014, por estar involucrados en diversos actos de corrupción o tráfico de ilícitos dentro de los centros.

La Carrera de Oportunidades con Justicia y Seguridad significó la apuesta política para la construcción de un nuevo modelo de gestión de los centros penales. Esta política contaba con cinco componentes: justicia, atención a las necesidades de internos, orden para garantizar la convivencia segura, reducción del hacinamiento y seguridad.

Aunque durante este periodo se llevaron a cabo algunos programas orientados a la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad, estos no estaban necesariamente dirigidos a miembros de pandillas, con lo cual no tuvo un impacto en el abordaje hacia esta problemática. En septiembre de 2010, al aprobarse la Ley de Proscripción, se integra dentro del cuerpo de la misma el mandato de diseñar una ley de rehabilitación y reinserción de pandillas, pero su borrador se ha mantenido en discusión en la Asamblea Legislativa hasta la fecha.

### La llamada tregua entre pandillas

A la entrada del general David Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad, el discurso antipandillas, que parecía haberse abandonado con la entrada del gobierno de Mauricio Funes, resurge con la misma fuerza con la que Francisco Flores y Antonio Saca lanzaron sus planes manoduristas. El discurso de Munguía Payés respecto a la implicación de las pandillas en el 90% de los homicidios del país



recordaba viejas formas de entender y abordar las pandillas durante los gobiernos de ARENA. Sin embargo, su discurso se contrapuso a las acciones del ministro de seguridad al hacerse pública la llamada tregua entre pandillas.

La tregua es quizá la experiencia más innovadora y de difícil clasificación respecto a las iniciativas en seguridad ante las pandillas en los últimos años en el país. La tregua entre pandillas se hizo pública en marzo de 2012, gracias a la investigación del periódico digital El Faro, quien mostró elementos de una posible negociación entre funcionarios de la cartera de seguridad, con el respaldo del presidente Mauricio Funes, y las dos principales pandillas, el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha, con el objetivo central de reducir los homicidios a cambio de, principalmente, algunos beneficios penitenciarios a sus líderes.

Sin embargo, la respuesta del ejecutivo, tanto del presidente Mauricio Funes como de su Ministro de Justicia y Seguridad, David Munguía Payés, se caracterizó por la diversidad de explicaciones y la duda permanente en si asumir esta estrategia representaba un desgaste político inmanejable. Al final, el discurso más o menos consolidado fue negar la autoría de la misma y ubicarse desde el papel de facilitadores del proceso para que quienes mediaran con las pandillas llevaran a cabo una labor de pacificación en el país. La tregua fue un proceso altamente cuestionado por los actores políticos y sociales que observaban una posible actuación irregular de algunos funcionarios del gobierno, que se sumaba a la fuerte condena social que el discurso punitivo y *manodurista* había consolidado en la sociedad salvadoreña ante el posible acercamiento a las pandillas.

Aunque durante 2012, la tregua se manejó más como un proceso de pacificación liderado por los mediadores de esta y con el respaldo, incluso, de organismos internacionales, a finales de ese año las bases que conformaban las pandillas hicieron cada vez más fuerte la necesidad de entrar en la negociación. La presión por plantear una estrategia a largo plazo que no implicara únicamente la negociación entre los liderazgos de pandillas, sino la disminución de otros delitos de gran impacto social, como las extorsiones, hicieron que en el marco de la tregua se presentara una nueva iniciativa, más orientada

a la rehabilitación y reinserción de las pandillas. Los municipios santuarios, luego municipios libres de violencia, se convirtieron en la forma de territorializar la estrategia de la tregua, que hasta el momento había sido manejada exclusivamente por los tomadores de decisión. Uno de los mediadores de la tregua, Fabio Colindres, obispo castrense, explicó los municipios santuarios como territorios donde se aúnan esfuerzos para lograr la paz y en las que se trata de reducir la violencia pandilleril creando oportunidades. La idea de base de la propuesta integraba la posibilidad de diseñar la estrategia local de acuerdo a las necesidades y prioridades definidas desde la municipalidad, con el acompañamiento de otros actores como la policía y la sociedad civil.

Luego de esta propuesta algunos gobiernos locales vinculados a la iniciativa mostraron su descontento por el poco apoyo del gobierno central, principalmente a nivel económico, para el desarrollo de esta estrategia local. Fue hasta abril de 2013 que Mauricio Funes hizo público su apoyo a la sostenibilidad de la tregua y dio orden directa de reorientar fondos gubernamentales a esta. El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, conocido como PATI, el apoyo del Ministerio de Agricultura para el desarrollo de granjas, criaderos y sembradillos diversos, la contratación de pandilleros en obras impulsadas por el Ministerio de Obras Públicas y la ampliación de la cobertura educativa para hijos e hijas de pandilleros por parte del Ministerio de Educación, fueron algunas de las propuestas presentadas como parte del respaldo del gobierno de Funes.

En mayo de 2013, la Sala de lo Constitucional hizo pública su sentencia sobre el nombramiento de David Munguía Payés, como Ministro de Justicia y Seguridad, y de Francisco Salinas, como Director General de la Policía Nacional Civil, declarándolas inconstitucionales, por lo cual son retirados de sus cargos. Este hecho marcó, quizá, el momento de declive de la tregua, a pesar de los intentos por parte de los mediadores en mantener la iniciativa.

La tregua implicó un nuevo abordaje del fenómeno de las pandillas sin precedente y con el resultado inmediato de una reducción significativa de los homicidios a escala nacional, lo cual no había podido generar ninguna de las políticas propuestas anteriormente por los gobiernos de la derecha,



a pesar de conocerse intentos de negociación por parte de los gobiernos de Francisco Flores y Antonio Saca. La tregua fue la primera iniciativa sostenida que buscaba reducir la participación de las pandillas en la comisión de homicidios utilizando el diálogo y la negociación, en contraposición con las ensayadas propuestas de persecución y captura policial. Sin embargo, esta no solo fue acompañada de la indecisión política de asumirla como propia, sino que se vio inmersa en oscuras negociaciones altamente cuestionadas por la posible actuación ilegal en el marco de algunos de los acuerdos logrados. La base de estos errores se encuentra, nuevamente, en las motivaciones que originaron la tregua: la consecución de popularidad y de votos para las próximas elecciones, dejando de lado la oportunidad de construir una estrategia política efectiva de pacificación, y manteniendo los beneficios personales y partidarios como el centro de la estrategia, lo que impidió transformar la tregua en una política amplia y transparente que pudo haber permitido, a largo plazo, la reducción de la criminalidad pandilleril en El Salvador.

### Las pandillas como actor político

Con la tregua, las pandillas también volvieron a transformarse, esta vez en función de su presencia territorial y su carácter político. La tregua fue un espacio de negociación que permitió a las pandillas reafirmar su poder político ante los gobiernos de turno. Aunque con Saca hubo intentos de negociación, estos no lograron consolidarse como lo hicieron durante la tregua fraguada durante el periodo de Funes. Los gobiernos ya habían reconocido, en lo privado, la capacidad de negociación que podían ofrecer las pandillas, pero al llevarlo a lo público y verificar su alto funcionamiento y manejo de las bases al reducir de un día a otro la comisión de homicidios, lograron demostrar no solo su capacidad política sino también su poder territorial. La efectividad en la reducción de homicidios indicó dos cosas, que eran responsables de al menos un 60% de los homicidios y que tenían en sus manos el poder de desestabilizar el país a través de la violencia. Este poder demostrado, representó uno de los temores a los que tuvo que enfrentarse el nuevo gobierno al romper con el proceso de la tregua, y el desencanto que implicó para las pandillas enfrentarse al incumplimiento de las promesas hechas y a un nuevo combate en su contra.

Durante este periodo las pandillas ampliaron su presencia en las zonas rurales, lo cual también tuvo un impacto en la comisión de homicidios y su distribución geográfica. A partir del año 2012, inicio de la tregua, los homicidios tuvieron mayor ocurrencia en zonas rurales, cambiando la tendencia de años anteriores, con lo cual en 2012 el 53% de los homicidios fueron registrados en zonas rurales, tendencia que se mantiene hasta la fecha. Este incremento de los homicidios en las zonas rurales se ha atribuido a la participación de las pandillas en estos territorios, debido a la movilidad de estas durante la tregua como una forma de obtener dominio de nuevos territorios, pero también como una estrategia de protección luego de que la tregua se rompiera y el gobierno adoptara, nuevamente, una política de mano dura, que esta vez es acompañada por nuevas características.

### 2.5. Salvador Sánchez Cerén (2014-2016)

Con Salvador Sánchez Cerén el partido FMLN logra obtener su segundo periodo presidencial y la oportunidad de profundizar en su política gubernamental. Aunque la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia retoma en su mayor parte la política propuesta por el gobierno de Mauricio Funes, el desarrollo de las estrategias de seguridad durante dos años y medio han establecido distancia respecto a algunas decisiones fundamentales que se dieron durante la administración Funes, como la tregua entre las pandillas. Sin embargo, Cerén retoma viejas estrategias, ensayadas tanto por los gobiernos de derecha como por el de Mauricio Funes, como el énfasis represivo hacia las pandillas y el desarrollo de acciones preventivas desde una visión de recuperación de espacios públicos, deporte y cultura.

Cerén recibe el Órgano Ejecutivo de Mauricio Funes con un incremento en los homicidios que se observa luego del periodo de mayor impacto de la tregua entre pandillas. Sin embargo, en el año 2015 la administración de Sánchez Cerén debe enfrentar una fuerte alza en la violencia homicida, colocando a El Salvador como el país más violento del mundo a pesar de no encontrarse en guerra.

En el año 2015 El Salvador tuvo una tasa de 102.9 homicidios por cada 100 mil habitantes, la más alta en



Tabla 5. Número y tasa de homicidios de 2014-2016

Año	2014	2015	2016
Total de homicidios	3,912	6,656	5,280
Tasa de homicidios por 100 mil habitantes	61.8	102.9	81.2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FGR

los últimos diez años no solo en el país, sino también en la región centroamericana (Villalobos 2017). Este incremento en los homicidios pudo haber sido provocado por el cierre definitivo de la posibilidad de continuar con la tregua entre las pandillas y la declaración de un combate directo a estas. En este año también aumentaron significativamente los asesinatos de policías y militares en tareas de seguridad, siendo estos adjudicados generalmente a las pandillas. En 2016 los homicidios registran un descenso en comparación del año 2015, pero la tasa de homicidios sigue colocando al país como el más violento de la región, representando la segunda tasa más alta en diez años en El Salvador.

En este periodo también incrementó el número de homicidios donde la víctima era pandillero, de acuerdo a datos de la FGR. En 2014 la Fiscalía registró que del total de homicidios de ese año tan solo en un 8.3% las víctimas eran pandilleros, mientras que en 2016 el porcentaje subió hasta 32.7% del total de homicidios. Del mismo modo, luego de la tregua entre pandillas, el porcentaje de pandilleros al que se les imputó el delito de homicidio se mantuvo en 30-32 por ciento del total de imputados por ese delito.

En relación a los delitos registrados durante este periodo, se observa una reducción de las denuncias ingresadas por la Fiscalía General de la República en el año 2015, a comparación de las registradas en 2014, con lo cual, a pesar de que la comisión de homicidios aumentó durante el 2015, los delitos más comunes registraron un descenso en las denuncias interpuestas en la FGR. De igual forma, en 2016 se vuelve a registrar una disminución en las denuncias de los delitos más frecuentes, los cuales incluyeron incluso los delitos que se cometen en ámbitos más privados, como la violencia intrafamiliar y los relativos a la libertad sexual. En ese sentido, se pudiera estar observando una pérdida de la confianza y credibilidad en las instituciones que persiguen la comisión de delitos, más que de la ocurrencia de estos en el país.

Las políticas propuestas durante este periodo buscaron abordar la problemática de violencia y criminalidad centrando en buena parte sus esfuerzos a frenar la actuación de las pandillas. Al igual que con el gobierno de Funes, la administración actual ha vuelto a colocar a las pandillas como el principal problema de seguridad y ha abandonado atender con mayor prioridad las causas que generan estas y otras estructuras de la criminalidad.

### Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

La política de justicia y seguridad del gobierno de Sánchez Cerén se definió con base en la política propuesta por la administración Funes y en seguimiento al Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. Los planteamientos de esta política, como en la de Funes, buscaban incorporar una mirada integral a las formas de abordaje de los problemas de violencia e inseguridad en el país, retomando los ejes de prevención de la violencia y la delincuencia, control y represión del delito y la violencia, rehabilitación y reinserción social, atención a las víctimas y testigos y fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad pública.

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia reconoce los fracasos que representaron los anteriores planes de enfoque *manodurista* y establece que el énfasis represivo provocó, en su momento, el incremento de los homicidios en el país y la violencia institucional. Basando su política en los avances logrados en el primer gobierno del FMLN, establece claramente su enfoque de acción dentro del tema de seguridad: “abordar las causas socio-estructurales de la violencia, con una fuerte inversión en los sectores más deprimidos y marginados de la población y fortaleciendo la institucionalidad del Estado en la justicia, la seguridad pública y el desarrollo social” (MJSP 2014).

La Política Nacional, sin embargo, ha sido relegada a un segundo plano al establecerse el Consejo



Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia en el primer semestre del gobierno de Cerén, a quien se le solicitó la creación de un plan de país en el tema de seguridad, que permitiera convocar a los distintos sectores sociales, políticos y económicos del país, surgiendo así el Plan El Salvador Seguro.

### Plan El Salvador Seguro

En septiembre de 2014 se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), a través de decreto ejecutivo de Sánchez Cerén. El Consejo tiene como objetivo promover el diálogo entre los diversos sectores, públicos y privados, con el fin de lograr acuerdos en torno a políticas de justicia, seguridad ciudadana y convivencia. Es en este marco que el Consejo desarrolla un proceso de diagnóstico que permite la elaboración del Plan El Salvador Seguro, el cual se presenta en enero de 2015.

El Plan El Salvador Seguro (PESS) responde a los mismos ejes de trabajo definidos en la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, pero establece algunos elementos centrales para su desarrollo, entre ellos, que la inversión más significativa debía ser orientada al eje de prevención de la violencia, con lo cual se definía que un 73% de los fondos del Plan debían dirigirse a las acciones de prevención de la violencia. Ese énfasis en la prevención daba muestra de la apuesta que estaba presentando el CNSCC, que con el apoyo del PNUD había elaborado el PESS como una forma de hacer operativa la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Aunque el PESS planteaba una propuesta de asignación de los fondos que se necesitaban para su desarrollo, hacía falta gestionar la mayor parte de estos. No obstante, el presidente Sánchez Cerén comprometió a su gobierno para la ejecución del Plan, en coherencia con su planteamiento dentro de la Política Nacional de Justicia y Seguridad.

En papel, el PESS cuenta con elementos novedosos para una política pública en seguridad, por ejemplo, su intento de medir los resultados obtenidos. La creación de indicadores y de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, son elementos nuevos en la forma de hacer políticas públicas de seguridad en el país. Además, la figura del Consejo permitía generar un espacio de rendición de cuentas para diversos sectores sociales y hacia la población.

Para su implementación el PESS realizó una priorización de la intervención territorial a través de tres etapas, la primera dirigida a 10 municipios, la segunda a 16 y la última a 24 municipios, logrando abordar los 50 municipios con mayores índices de criminalidad y violencia. A partir de julio de 2015 se inició la implementación del PESS en los municipios de la primera fase, para los que se definieron también líneas de acción prioritarias que respondían a los cinco ejes de trabajo, pero que respondían a solo 10 resultados, de los 21 resultados que contiene el Plan, y 27 acciones, de las 133 del PESS. Las estrategias priorizadas en el ámbito local fueron: control y recuperación del territorio, oportunidades educativas, rehabilitación de espacios públicos, oportunidades para la inserción productiva y servicios públicos a las familias y a las personas; las acciones que se desarrollaron también fueron focalizadas en sectores priorizados dentro de los municipios. En diciembre de 2016 se lanza la segunda fase del PESS donde se intenta integrar 16 municipios más al desarrollo de las acciones priorizadas para el trabajo territorial del Plan.

Aunque el diseño del Plan representa e integra la mayoría de las recomendaciones que la academia, las organizaciones sociales y otras entidades especialistas en el tema han venido realizando desde hace varios años, el reto principal estaba en la manera en que este Plan sería desarrollado en el terreno. El PESS ha tenido su carácter más visible en los municipios donde se ha buscado iniciar su implementación, sin embargo, una de las primeras dificultades de su ejecución es precisamente el “efecto embudo” del desarrollo de las acciones, ya que se parte de una serie de priorizaciones, primero de municipios, luego de sectores del municipio, y, posteriormente, de la población específica que participa en las acciones ejecutadas, con lo cual el impacto de este Plan, a nivel territorial y en lo concreto, puede llegar a ser reducido y limitado. El otro elemento es que se ha intentado orientar planes y programas que el gobierno ya venía ejecutando, con lo cual más que una nueva estrategia lo que se hace es desarrollar las acciones ya comprometidas en esos ámbitos y presentarlas como parte de la ejecución del PESS en los municipios. El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) es una de las iniciativas que se han promovido en el marco del desarrollo del PESS; sin embargo, este programa se ejecuta desde 2010 por el FISDL. Por último, la figura del Consejo



Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, al ser un espacio meramente asesor, 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.

planificado en un inicio. Ejemplo de ello es la siguiente tabla, que resume el porcentaje de fondos asignados a tres de los ejes del PESS, los cuales fueron obtenidos a través de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia y la Ley de Contribución Especial de los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad.

A esto, se suma que la inversión de fondos en su implementación no pareciera corresponder a lo

**Tabla 6.** Cantidad y porcentaje de fondos asignados por instituciones y ejes del PESS en 2016

Eje de trabajo	Instituciones	Fondos asignados	Total de fondos	Porcentaje
<b>Persecución del delito</b>	Fiscalía General de la República - FGR	\$2,550,000.00	\$34,591,070.00	<b>68.44%</b>
	Policía Nacional Civil - PNC	\$2,323,070.00		
	Ministerio de Defensa Nacional MDN-FAES	\$9,400,000.00		
	Unidad Técnica del Sector Justicia - UTE	\$168,000.00		
	Academia Nacional de Seguridad Pública – ANSP	\$500,000.00		
<b>Atención a víctimas</b>	Ministerio de Salud - MINSAL	\$1,400,000.00	\$1,900,000.00	<b>3.8%</b>
	Dirección de Atención a Víctimas – DAV	\$500,000.00		
<b>Prevención</b>	Ministerio de Educación – MINED	\$5,600,000.00	\$14,050,000.00	<b>27.8%</b>
	Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz - PREPAZ	\$900,000.00		
	Instituto Nacional de Juventud – INJUVE	\$4,450,000.00		
	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – FISDL	\$800,000.00		
	Instituto Nacional de los Deportes – INDES	\$400,000.00		
	Secretaría de Cultura – SECULTURA	\$400,000.00		
	Secretaría de Gobernabilidad de la Presidencia – SEGOB	\$1,500,000.00		

*Fuente:* Recuperado de Informe de violaciones a derechos humanos 2016 - 2017. Servicio Social Pasionista



De los fondos invertidos en los ejes de persecución del delito, prevención de la violencia y atención a víctimas, un 68% de los fondos se gastaron dentro de las acciones de persecución del delito, es decir, el ámbito represivo. De estos fondos asignados a la represión del delito, el 81% fueron destinados al pago de bonos que se entregaron trimestralmente a policías, militares, custodios de centros penales y personal de seguridad de la UTE; es decir, durante un año se gastó más de 28 millones de dólares en bonos, lo cuales, aunque buscaron motivar al personal operativo de combate a la criminalidad, principalmente policías y militares, no permitieron fortalecer sus capacidades ni mejorar sus condiciones laborales a largo plazo. Esto contrasta, además, con que durante el mismo periodo solo un 27% fue invertido en acciones de prevención de la violencia, principalmente en torno a actividades deportivas, culturales y de reparación de espacios públicos, y tan solo un 3.8% a la atención a víctimas, población sistemáticamente olvidada dentro del tema de violencia y criminalidad.

El eje de persecución del delito del PESS tiene un enfoque que busca, principalmente, mejorar la efectividad de las instituciones encargadas de investigar y judicializar los delitos. En ese sentido, los indicadores de alcance de resultados de este eje se encuentra orientado a incrementar los casos judicializados, reducir la mora de los casos en fase de investigación inicial y reducir los niveles de corrupción e infiltración del crimen organizado en las instituciones del sector justicia y la seguridad. No obstante, en la práctica pareciera que este eje de trabajo ha sido definido más por el accionar de

los grupos de tarea conjunta conformados por la PNC y la FAES, que se han integrado a las Medidas Extraordinarias, y no tanto desde la visión que el PESS establecía, por lo que la rendición de cuentas por parte de las voces oficiales se enfocan más en la cantidad de capturas, la reducción del número de denuncia de delitos registradas y la reducción de homicidios.

### Las Medidas Extraordinarias de Seguridad

En abril de 2016, a poco más de un año de comprometerse con el desarrollo del Plan El Salvador Seguro, el gobierno de Sánchez Cerén lanzó una nueva estrategia: las Medidas Extraordinarias de Seguridad. En principio, estas medidas se orientaron en dos vertientes a) reformas legales que pretendían incrementar la efectividad en la persecución penal de las pandillas y b) la toma de control de los centros penitenciarios, ampliamente dominados por las pandillas. Así, la Asamblea Legislativa aprobó una serie de reformas en torno al incremento de penas y la conformación de nuevas figuras delictivas y dio mayores facultades al Ejecutivo para retomar el control de los centros penales y disminuir la operatividad de las pandillas dentro y fuera de estos. Al discurso de las Medidas Extraordinarias se sumó la actuación de los grupos de tarea conjunta conformados por policías y militares, que operaban desde un año antes en el país, así como planes complementarios que buscaban brindar mayor protección a policías y militares que estaban siendo víctimas de ataques armados.

**Tabla 7.** Resumen de las Medidas Extraordinarias de Seguridad

Centros Penales	Reformas legales	Seguridad y militarización
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El traslado de privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios</li> <li>• Restricción o limitación del desplazamiento de los privados de libertad, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales</li> <li>• Restricción de las visitas de toda clase o suspensión de las mismas</li> <li>• Corte de tráfico de telecomunicaciones desde y hacia los centros penitenciarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas en 11 delitos (ampliación de penas y modificación de tipos)</li> <li>• Creación de 13 nuevos delitos</li> <li>• Reformas en el Código Procesal Penal en acción penal, procedimientos y restricciones</li> <li>• Reformas a Ley Penal Juvenil para la ampliación de atribuciones de la Fiscalía General de la República (FGR): la FGR puede dictar órdenes de captura administrativas contra menores de edad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de las Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador (FES), 600 FAES y 400 PNC</li> <li>• Creación de las Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios (FIRT), 600 FAES y 200 PNC</li> <li>• Creación de la Fuerza de Tarea “Centro Histórico”, 400 reservistas FAES y 400 PNC</li> <li>• Creación de los Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC), 600 reservistas de la FAES y 200 PNC</li> </ul>

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos de Escalante (2016)



En los centros penitenciarios las Medidas Extraordinarias de Seguridad se han orientado a reducir el desplazamiento de privados de libertad, al traslado de principales cabecillas de las pandillas al centro de mayor seguridad y el mantenimiento de estos en celdas de alta seguridad. Además, se buscó restringir las visitas a personas privadas de libertad, con el fin de reducir la infiltración de objetos ilícitos dentro de los centros penales, así como el corte de las telecomunicaciones desde y hacia los centros penales como una forma de evitar la comunicación de las pandillas con las estructuras de estas en los territorios donde tienen presencia y, por tanto, reducir la comisión de delitos, como la extorsión y el homicidio.

En este marco, el gobierno ha intentado también descongestionar el sistema penitenciario buscando establecer medidas alternas a la detención a personas privadas de libertad con enfermedades terminales y, en algunos casos, que no representen mayor peligrosidad y con penas menores, así como a través de la creación de nuevos espacios para la detención. Sin embargo, la población penitenciaria ha incrementado en más de 10 mil personas en poco menos de tres años, pasando de 27,551 personas privadas de libertad en junio de 2014 (78.2% con condena y 21.7% en proceso) a un total de 38,159 personas detenidas en centros penales a mayo de 2017, disminuyendo el porcentaje de población con condena a un 66.3%, de acuerdo a datos de la Dirección General de Centros Penales.

En cuanto a las reformas legales, en esencia estas respondieron a la creación de delitos, homologar la normativa penal en función de la sentencia de

la Sala de lo Constitucional respecto a nombrar a las pandillas como grupos terroristas, así como el incremento de penas respecto de algunos delitos ya establecidos. Las reformas también permitieron a la Fiscalía General de la República ampliar sus atribuciones en cuanto a dictar órdenes de captura administrativas hacia menores de 18 años.

Aunque formalmente los grupos de tarea conjunta conformados por policías y militares no fueron incluidos dentro de las Medidas, ya que algunos de estos estaban operando desde 2015, en el discurso oficial se rinde cuenta de la actuación de estos grupos como parte de las estrategias lanzadas en el marco de las Medidas Extraordinarias.

Todas estas medidas se enfocaron principalmente en el combate a las pandillas y, con estas, marcaron la forma de abordar a estas estructuras. Además, de acuerdo a las principales voces gubernamentales en el ámbito de seguridad, estas acciones buscaban complementar algunas estrategias diseñadas en el Plan El Salvador Seguro. De esa forma, y a partir de abril de 2016, la administración de Sánchez Cerén contaba con dos líneas de trabajo, el PESS por un lado y las Medidas Extraordinarias por otro. Aunque de acuerdo a la posición oficial estas dos estrategias se complementan y buscan potenciar a la otra, en la práctica las Medidas Extraordinarias se han convertido en el nuevo rostro de las políticas *manoduristas*. La expresión más preocupante de estas Medidas se ha evidenciado en el incremento de enfrentamientos armados entre policías y militares y supuestos pandilleros, y en el número de víctimas que estos enfrentamientos han dejado, principalmente por parte de las pandillas.

**Tabla 8.** Número y porcentaje de víctimas en enfrentamientos armados con la PNC y la FAES y supuestos grupos criminales de 2014-2016

Año	2014		2015		2016	
Número de enfrentamientos armados	256		676		407	
Supuestos pandilleros muertos	103	92%	406	88%	591	96%
Policías muertos	6	5%	29	6%	8	1%
Militares muertos	1	1%	4	1%	2	0.3%
Civiles muertos	2	2%	20	4%	17	3%
Total de muertos	112		459		618	

*Fuente:* Recuperado de Informe de violaciones a derechos humanos 2016 - 2017. Servicio Social Pasionista



Los enfrentamientos, y los pandilleros muertos en estos, han sido presentados como parte de los logros obtenidos con la implementación de las Medidas Extraordinarias por parte de las voces oficiales en seguridad, convirtiéndose en parte de la rendición de cuentas que el director de la PNC hace a los medios de comunicación. Este fenómeno ha sido acompañado de un discurso gubernamental de respaldo pleno a la actuación policial y militar en los enfrentamientos armados, es decir, indicando desde las declaraciones oficiales que estos enfrentamientos se dan en un contexto de legítima defensa ante ataques armados por parte de pandilleros. Sin embargo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha documentado la denuncia de al menos 34 casos de posible ejecución extralegal por parte de policías y militares, solo en el año 2016, la mayor parte de estos presentados

inicialmente como enfrentamientos armados por la PNC y la FAES. Además, la FGR ha registrado un incremento en el número de policías y militares imputados por el delito de homicidio, principalmente en 2016, subiendo de 70 policías imputados en 2015 a un total de 357 policías imputados por homicidio en 2016. En igual proporción se registra un incremento de militares procesados por Fiscalía por el delito de homicidio, subiendo de 17 imputados en 2015 a 72 militares imputados en 2016.

Estos enfrentamientos armados se incrementaron a partir del aumento de ataques armados dirigidos hacia policías y militares, registrado a partir de 2015, donde las víctimas de homicidio subieron significativamente en los últimos dos años, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 9.** Número de policías y militares víctimas de homicidio de 2014-2016

Año	2014	2015	2016
Policías asesinados	39	63	46
Militares asesinados	16	24	22
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>87</b>	<b>68</b>

*Fuente:* Recuperado de, Informe de violaciones a derechos humanos, Servicio Social Pasionista, 2016.

Ante los ataques dirigidos a policías y militares también se dieron una serie de reformas que pretendían brindar mayor protección a las fuerzas de seguridad. En ese sentido, se autorizó a policías a portar sus armas incluso en sus días de descanso, ya que estos ataques ocurrían en mayor medida durante estos periodos. Además, se creó una unidad especializada para investigar los homicidios dirigidos a policías y militares en servicio de seguridad pública. En noviembre de 2016 el gobierno lanzó el Plan Némesis con el cual buscaba dar respuesta a estos ataques, donde se plantearon como acciones el endurecimiento del régimen penitenciario de los cabecillas de pandillas vinculados a estos ataques, mejorar la operatividad de la PNC y la FAES en los territorios, mejorar la coordinación con Fiscalía para la investigación de estos hechos y desarrollar un protocolo de autoprotección para policías, militares y familiares de estos. Sin embargo, el Plan Némesis fue abiertamente criticado por los medios de comunicación y otros analistas al considerarlo un llamado a la venganza por parte del Ejecutivo, así como por no brindar medidas novedosas de

protección a policías y militares. Efectivamente, los enfrentamientos armados entre policía y militares y supuestos pandilleros registran un alza en las víctimas mortales durante el mes de noviembre de 2016, por lo que el discurso combativo del Ejecutivo pudiera estar motivando a una mayor agresión armada entre estos grupos.

Los ataques dirigidos a policías y militares y los enfrentamientos armados han significado nuevas modalidades de violencia y representan para algunos analistas la muestra de un nuevo conflicto armado entre el Estado y las estructuras de pandillas. En ese sentido, aunque la política de seguridad puede estar delineada por la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia y el Plan El Salvador Seguro, las Medidas Extraordinarias representan la política de seguridad orientada al combate a las pandillas.



### 3. Análisis comparativo (1994-2016)

Durante 22 años, las formas de abordar los problemas vinculados a la violencia y la criminalidad de las pandillas en El Salvador fueron bastante similares por parte de los gobiernos de turno. Dentro del periodo de 1994 a 2016 se pueden observar al menos cinco características compartidas por los gobiernos de esa época: el énfasis del enfoque represivo y penal, la desatención a la prevención, el estigma que impide la re inserción, la utilización populista del tema para ganar réditos electorales y la poca previsión de la evolución de las pandillas ante estas acciones.

Una de las principales características ha sido el enfoque fuertemente represivo en la forma de abordar a las pandillas, generando planes, estrategias y reformas legales que permitieran endurecer los mecanismos de persecución penal. Esta característica se muestra principalmente desde dos vertientes: una, es el carácter represivo del abordaje, traducido en la creación de unidades especializadas en pandillas desde la policía y en la conformación de grupos de tarea conjunta con la Fuerza Armada, a veces, a partir de la creación de planes específicos de combate a las pandillas; la segunda, por medio de la búsqueda de reformas legales que permitiera castigar con mayor peso a las pandillas. En la primer vertiente, son ejemplos claros los Grupos de tarea Antipandillas y las Secciones Especializadas Antipandillas (Antonio Saca), la Unidad Antipandillas (Mauricio Funes), así como las Fuerzas de Tarea Conjunta (Francisco Flores), los Grupos de Tarea Conjunta (Mauricio Funes) y las Fuerzas de Tarea Conjunta (Cerén). Algunas de estas estrategias se basaron en planes a desarrollar por parte de la policía, como los planes Mano Dura (Flores) y Súper Mano Dura (Saca). La Ley Antimaras (Flores), la Ley de Proscripción de Maras y Pandillas (Funes) y las reformas penales impulsadas por Saca y Sánchez Cerén, son ejemplos de la segunda vertiente represiva, orientada a la creación de nuevos delitos y el incremento de penas en función de la participación de las pandillas en la criminalidad.

Este énfasis represivo parte de entender a las pandillas exclusivamente como grupos criminales, ignorando la multicausalidad que las origina y pretendiendo que su combate debe orientarse a desaparecer el problema que constituyen, traducido

en la detención y el abandono del problema en las cárceles. Por ello, estos planes no buscaron diseñar medidas de amplio alcance en la rehabilitación y la re inserción de personas vinculadas a estas estructuras, mucho menos en prevenir que más personas se integraran a ellas. Entender a las pandillas como estructuras criminales también abonó a que su abordaje se hiciera desde la operatividad policial y, muchas veces militar, y desde la búsqueda de estrategias legalistas para combatir el crimen.

La desatención a la prevención del incremento en número y capacidad de las pandillas fue otra de las características de estas administraciones. Al orientar sus políticas de seguridad a un énfasis represivo, basados en el populismo mediático y la demostración de fuerza contra el enemigo común, las políticas de prevención se percibían como muestras de debilidad ante la criminalidad. Además, los limitados esfuerzos en la prevención se entendieron básicamente desde dos ópticas: el entretenimiento de adolescentes y jóvenes con riesgo de incorporarse a las pandillas, generalmente a través del deporte y actividades culturales, y la recuperación de espacios públicos, que también reforzaban las acciones deportivas o de convivencia comunitaria. Estas dos modalidades de prevención rara vez se basaron en un enfoque de derechos humanos, con lo cual el acceso a una educación de calidad, al trabajo digno y la participación activa en sus comunidades o municipios no representaron el sustento de las acciones de prevención. La idea, en la base, era mantener ocupada a la juventud, no brindarles condiciones de desarrollo personal y profesional, ni mucho menos integrarles activamente a la toma de decisiones en estos espacios de desarrollo.

La prevención requería una planeación a largo plazo, una inversión social amplia y sistemática, así como perder el miedo a la participación social y a la transparencia gubernamental, lo cual no era coherente con las acciones populistas de represión ni con la necesidad de mantener el poder a través del voto, ya que los resultados de estas acciones son menos visibles y democratizan el poder en la población. Al hacer el balance de la popularidad que brindan los planes represivos ante las pandillas y los resultados a largo plazo que implican las acciones de prevención, la utilización de las pandillas como estrategia electoral surgió como un mecanismo efectivo de manipulación. El gobierno de Francisco



Flores es quien materializa esta estrategia electorera fundamentada en la lucha contra las pandillas, convertida en Plan Mano Dura y Ley Antimaras. Sin embargo, después de él, Antonio Saca, Mauricio Funes y Sánchez Cerén también utilizan esta medida con el fin de garantizar la popularidad necesaria para mantener el poder. Saca utiliza el Plan Súper Mano Dura como la carta ganadora para convertirse en presidente y para hacer frente a la criminalidad al lograr ganar las elecciones presidenciales. Funes utiliza este mecanismo luego de abandonar una política de seguridad más integral y coherente con la multicausalidad de la violencia; la tregua se convierte, por tanto, en una estrategia más para la reducción de los homicidios, índice de criminalidad que se ha convertido en la principal forma de medición de éxito en el combate a la violencia. El error de la tregua fue, principalmente, que esta no tuvo la intención de abordar los problemas de criminalidad que generaban la actuación pandilleril, sino solo la mera reducción de homicidios para ganar el respaldo popular ante las elecciones que se aproximaban. Muestra de ello es que al ser develada el gobierno negó la autoría de la tregua y, a mayor cercanía con las elecciones, se fue convirtiendo en el principal crítico y detractor de esta. Por su parte, Sánchez Cerén ha buscado en las Medidas Extraordinarias cambiar el nombre a la estrategia manodurista, manteniendo la esencia populista y represiva que caracterizó a los Planes Mano Dura.

Quizás este ha sido uno de los errores históricos más graves ante el fenómeno de las pandillas en el país, el de su utilización para fines electorales, con lo cual cada gobierno, desde Francisco Flores, ha recurrido a ello sin medir el impacto que esta decisión pudiera tener en la población y en la transformación de las mismas pandillas. El uso de las pandillas implicó, primero, crear un discurso que les hiciera responsables de toda la problemática de violencia y criminalidad en el país, las declaraciones que señalaban la participación de las pandillas en el 90% de los crímenes son solo un ejemplo de cómo se intentó sustentar este discurso, pero luego esto fue alimentado por la crueldad y deshumanización de quienes formaban parte de las pandillas, con lo cual los planes o las leyes que vulneraban los derechos de esta población fueron cada vez más aceptados y aplaudidos. La estrategia se basa en crear un enemigo común y orientar los recursos estatales a combatirlo. En ese sentido, el estigma y la criminalización de las

pandillas impidieron que se generaran acciones de rehabilitación y re inserción. La tregua fue altamente criticada porque representaba un diálogo con ese enemigo construido durante años y, por tanto, una traición a la gente que sufría su violencia, por ello la administración de Funes valoró en la balanza la necesidad de rechazar su autoría y abandonar el proyecto, a pesar de que apostar por un proceso de diálogo era la única estrategia que había logrado una reducción en los homicidios.

Otra característica, en la que seguramente debe seguirse profundizando, es el impacto que estas decisiones políticas de las administraciones pasadas han tenido en la transformación de las pandillas. Las clicas de los años noventa no son ya las que dominan amplios territorios del país, ni tampoco su participación en la criminalidad es ya mínima, aunque tampoco se cuenten con datos oficiales confiables que permitan contar con un panorama objetivo de su nivel de participación real. Las pandillas, desde la presencia y el enraizado en las comunidades y, luego, desde su estructuración en las cárceles, fueron mutando y adaptándose a las embestidas de los gobiernos, mejorando su operatividad interna e integrándose a nuevas formas de criminalidad que les permitiera sobrevivir y perdurar. La tregua es quizá la muestra más clara de hacia dónde les ha llevado esta transformación, las pandillas se convirtieron por primera vez en interlocutores públicos ante un gobierno nacional. No ha habido hasta ahora un momento de mayor capacidad política por parte de las pandillas, y de demostración de fuerza territorial.

En síntesis, el gobierno de Calderón Sol marcó el inicio de un patrón común en las administraciones posteriores: ignorar las problemáticas que afectan a la población marginalizada y excluida. Flores convirtió esos problemas en una oportunidad para mantener al partido ARENA en el gobierno, favoreciendo la elección de Saca y la continuidad de un discurso represivo, sin que realmente se buscara resolver un problema que afectaba a las grandes mayorías sociales, pero no a las más privilegiadas. Mauricio Funes mantuvo esa estrategia, integrando la negociación directa para mantener el respaldo popular, pero, de nuevo, sin buscar abordar a profundidad las causas de este y otros problemas de violencia. Sánchez Cerén ha recurrido a declarar la guerra contras las pandillas y romper toda



vinculación sobre un posible diálogo con ellas, sumando a esto una fuerte militarización de la seguridad y, al menos, la tolerancia de ejecuciones extrajudiciales por parte de la PNC y la FAES. En todo ese recorrido los gobiernos no dieron mayor importancia a la evolución de las pandillas y solo alimentaron el abordaje inmediateista y superficial en sus políticas.

## Conclusiones

Las políticas de seguridad de los gobiernos de los últimos 22 años se han caracterizado por un abordaje populista y represivo en torno a las pandillas. Estas políticas no han tenido la intención de desarrollar un proceso que implique su abordaje integral, que busque la prevención de la conformación de estas estructuras y la atención de quienes ya forman parte de estas para incorporarles nuevamente a la dinámica social, cultural y política del país e, incluso, algunas se han orientado a la eliminación de quienes forman parte de las pandillas.

A la fecha, no se observa evidencia de que alguna política de seguridad desarrollada por los gobiernos de este periodo haya intentado de manera sostenida, legal y con base en un sistema democrático desarrollar acciones que busquen abordar a las pandillas reconociendo y dirigiendo sus esfuerzos a reducir el impacto de las causas que generan dicho fenómeno. Al contrario, la mayor parte de la acción política en el tema se orienta a la búsqueda de beneficios inmediatos, generalmente de carácter político partidario, pero no pretenden buscar soluciones profundas y a largo plazo a las problemáticas de violencia y criminalidad a las que las pandillas están vinculadas.

El abordaje superficial, populista e inmediateista respecto a las pandillas pudiera responder, en primer lugar, a la mirada exclusiva desde un enfoque de seguridad pública. Además, esta mirada ha estado acompañada de la incapacidad institucional para afrontar los grandes problemas sociales que aquejan al país, evitando reconocer esta debilidad y apuntando a estrategias que permitieran disimular estas deficiencias. Esto explicaría, en parte, las similitudes en el abordaje a pesar de reconocer, incluso por los mismos gobernantes que las impulsan, las ineficiencias de la actuación meramente represiva ante las pandillas.

El énfasis represivo, la limitada inversión en estrategias preventivas, así como la corta visión en que estas fueron desarrolladas, el desinterés por implementar acciones de rehabilitación y reinserción, la utilización del tema de pandillas con fines electorales y la incapacidad para vislumbrar los efectos que estas acciones pudieran tener en la población y en las pandillas mismas, son solo algunas formas en que se evidencia esta despreocupación por resolver los problemas que afectan a las poblaciones menos favorecidas y que, por tanto, solo son abordados desde las posibilidades en que su manejo pudiera generar beneficios políticos a los gobiernos de turno.

Sin embargo, las políticas impulsadas por los gobiernos pasados sí han provocado la transformación de las pandillas a estructuras de mayor y mejor operatividad en amplios territorios del país. Si entendemos las políticas públicas de seguridad como las decisiones gubernamentales que se toman sobre la situación de violencia y criminalidad en el país, resulta claro que el accionar de los gobiernos salvadoreños ha contribuido a la forma en que este fenómeno ha evolucionado, no solo desde la tregua o los planes mano dura, sino también por lo que estos gobiernos no hicieron dentro de sus administraciones, lo que priorizaron o dejaron de priorizar, y la poca previsión sobre el impacto que esto pudiera tener en el futuro del país. La asignación de cárceles a las pandillas es solo un ejemplo de esta falta de previsión e interés en los efectos de sus acciones, al convertir a las cárceles en espacios donde podían dejar en el olvido el problema que les han representado las pandillas.

A la actual administración, que recoge los mismos vicios de las anteriores, se le suma el riesgo evidente de la descomposición de una de las principales instituciones de seguridad, la Policía Nacional Civil. La irresponsabilidad en el manejo político y discursivo de esta institución claramente marcará un nuevo panorama que pareciera no estar siendo contemplado por el gobierno de Sánchez Cerén. De nuevo, los costos a largo plazo vuelven a ser ignorados ante los resultados visibles e inmediatos con los que pueda sustentarse la propaganda política partidaria.



## Bibliografía

- Aguilar, Jeannette. «Los efectos contraproducentes de los Planes de Mano Dura.» *Quórum*, 2006: 81-94.
- Cóbar, Edgardo A. Amaya. «Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos.» *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2007: 127-144.
- Cruz, Miguel. *La Violencia en El Salvador en los años Noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. San Salvador: Red de Centros de Investigación, 1998.
- Cruz, Miguel, y Brian Fonseca. *La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2016.
- Escalante, Manuel. «Medidas extraordinarias legislativas en materia de seguridad, El Salvador 2016.» *Documento interno de trabajo*. San Salvador, Diciembre de 2016.
- FESPAD. «Respuesta a la violencia de las pandillas en El Salvador.» En *Límites democráticos al poder penal. Reformas de la seguridad pública y la justicia penal*, de Jaime Martínez, 399-413. San Salvador: Talleres Gráficos UCA, 2005.
- Fuentes, Elsa Elizabeth. «Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos?» En *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador*, de Óscar Meléndez y Adrian Bergmann, 116-146. San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia, 2015.
- IUDOP. *Encuesta exploratoria sobre delincuencia urbana*. Encuesta, San Salvador: UCA, 1993.
- . «Encuesta sobre el primer año de gobierno de Armando Calderón Sol .» UCA. Junio de 1995. <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informes1a100/informe48.pdf> (último acceso: 30 de Mayo de 2017).
- . *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. San Salvador: Impreso en los Talleres Gráficos UCA, 2014.
- . *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador: Impreso en Talleres Gráficos UCA. , 2005.
- IUDOP. *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. Informe de investigación, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1998.
- Laub, Claudia. «Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana.» En *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres*, de Ana Falú y Olga Segovia, 67-81. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2007.
- Macías, Ricardo Córdova. «El Salvador. La nueva agenda de posguerra.» *Nueva sociedad*, 1996: 9 - 15.
- MJSP. *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2014.
- Ovallos, María Eugenia Bonilla. «Las políticas de seguridad y la Policía Nacional Civil de El Salvador.» *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2015: 63-84.
- Peetz, Peter, y Sebastian Huhn. «Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica.» En *Seguridad multidimensional en América Latina*, de FLACSO, 351 - 368. Quito: Rivera, Fredy., 2008.
- Rodgers, Dennis. «Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica.» *Estudios socio-jurídicos*, 2013: 5-10.



- Romero, David F. Fuentes. «Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público.» *Estudios Fronterizos*, 2004: versión On-line ISSN 2395-9134.
- Smutt, Marcela, y Lissette Miranda. *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: Impresos Litográficos de CA., 1998.
- SSPAS. *Informe de violaciones a derechos humanos 2016*. Registro de casos de violaciones a derechos humanos, San Salvador: Servicio Social Pasionista, 2017.
- SSPAS. *Inseguridad y violencia en El Salvador. Impacto en los derechos de adolescentes y jóvenes del municipio de Mejicanos*. Diagnóstico situacional, Mejicanos, San Salvador: Servicio Social Pasionista, 2017.
- Tachiquín, Marcelo González. «Las políticas públicas: disciplina sustentada en el derecho, la administración pública y la ciencia política.» IURETEC, 2009: 1-24.
- Villalobos, Hazel. *Pensando desde Centroamérica*. 19 de Enero de 2017. <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2017/01/19/tasas-de-homicidios-en-centroamerica-del-2006-al-2016-balance-de-una-decada/> (último acceso: 28 de Mayo de 2017).





## **Autora**

### **Verónica Reyna**

Psicóloga, Subdirectora de área de Derechos Humanos del Servicio Social Pasionista. Con experiencia trabajando en temas relacionados con la prevención de la violencia, la seguridad ciudadana, y la juventud en El Salvador.

## **Impresión**

© 2017 Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación

Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre 9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419

Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /

Fax: (503) 2263-4347

e-mail: [elsalvador@fesamericacentral.org](mailto:elsalvador@fesamericacentral.org)

[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

Responsable: Francisco Raúl Ortiz,  
Coordinador de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)