

Obstáculos para la función policial democrática en El Salvador

/ Obstacles for Democratic Police Function in El Salvador

*Artículo de reflexión. Recibido el 5 de agosto de 2018. Aceptado el 27 de noviembre de 2018. TLA-MELAU, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva época año 13, Suplemento Especial de Invierno (diciembre 2019 – marzo 2020), pp. 10-33.

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es explorar algunos de los principales obstáculos que enfrenta actualmente la Policía Nacional Civil de El Salvador para cumplir con una función democrática acorde a lo establecido por los Acuerdos de Paz. Esto, a partir de la recuperación de los testimonios de dos policías en activo y un instructor, la consulta de estudios precedentes y trabajos periodísticos sobre la función policial en el país centroamericano. El estudio exploratorio permite identificar cuatro problemáticas evidentes en la policía salvadoreña: 1) la inseguridad y la violencia como problemática regional, 2) el proceso de privatización de la seguridad pública, 3) la militarización de la función policial y 4) implementación deficiente de los mecanismos de profesionalización y carrera policial.

PALABRAS CLAVE

Seguridad, Centroamérica, El Salvador, policía nacional civil.

ABSTRACT

The objective of this article is to explore some of the main obstacles that the National Civil Police from El Salvador currently face in order to comply with an appropriate democratic function in accordance with the provisions of the Peace Agreements.

This is based on the recovery of the testimonies of two active police officers and an instructor, the consultation of previous studies and journalistic works on the police function in the Central American country.

The exploratory study identifies four evident problems in the Salvadoran police:

1) Insecurity and violence as a regional problem; 2) the process of privatizing public security; 3) militarization of the police function; and 4) poor implementation of the mechanisms for the professionalization and establishing a career with the police.

KEYWORDS

Security, Central America, El Salvador, national civil police.

* Doctorando en Ciencias Sociales y Humanísticas de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), México. (edgarlanderos2003@yahoo.com.mx) Orcid.org/0000-0002-2806-5426

1. Introducción / 2. Función policial en democracia /
3. Obstáculos para la función policial democrática /
4. Conclusiones / 5. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador es una institución producto de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil de doce años (1980-1992). Esta policía fue creada con el fin de resguardar la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, bajo la dirección de mandos civiles. Los Acuerdos de Chapultepec, firmados el 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), establecieron que la PNC sería “un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina”. Estos Acuerdos también definieron principios democráticos para la actuación de la nueva policía: “la noción de la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social y a cualquier otra discriminación; del respeto a los derechos humanos; del esfuerzo en prevenir el delito; y de la subordinación del cuerpo a las autoridades constitucionales”.

A 26 años de la firma de los Acuerdos de Paz, la PNC dista de cumplir con los parámetros de una función policial democrática. El Estado salvadoreño de la posguerra transitó hacia una democracia deficitaria acompañada de la implementación del modelo neoliberal y la permanencia de políticas punitivas de seguridad.

Este artículo corresponde a un estudio exploratorio que busca identificar objetos de investigación vinculados con las problemáticas vigentes en la policía salvadoreña. La metodología empleada fue de tipo cualitativo, consistió en una revisión bibliográfica de estudios precedentes sobre la PNC, identificando las problemáticas más comunes señaladas. Con esas temáticas previamente identificadas, se realizaron conversaciones con tres informantes que ayudaron al autor en la identificación de los obstáculos que consideran que tienen mayor incidencia en el trabajo policial. No se trata de una muestra representativa ni lo suficientemente robusta para hacer generalizaciones, pero sí fueron conversaciones útiles para delimitar objetos de interés que pudieran derivar en investigaciones posteriores.

Las fuentes consultadas y las conversaciones con los informantes fueron sistematizadas y agrupadas en cuatro categorías analíticas que son

identificadas como obstáculos para que la PNC cumpla con una función apegada a los Acuerdos de Paz y a lo que la teoría identifica como un actuar en democracia: 1) la inseguridad y la violencia como problemática regional, 2) el proceso de privatización de la seguridad pública, 3) la militarización de la función policial y 4) la implementación deficiente de los mecanismos de profesionalización y carrera policial. Esas cuatro temáticas son descritas también con el apoyo de información recabada mediante una revisión hemerográfica de trabajos periodísticos relativos a la actuación reciente de la PNC. Las notas de prensa fueron, por tanto, también agrupadas en las cuatro categorías construidas a partir de la revisión bibliográfica y de los relatos de los informantes, seleccionados bajo criterios de oportunidad y no muestrales.

2. FUNCIÓN POLICIAL EN DEMOCRACIA

La policía es una institución que, en su contacto con la sociedad, busca garantizar el consentimiento ante la autoridad estatal.¹ La relación entre Estado y policía remite al concepto alemán de *polizeistaat*, que era como en la Prusia del siglo XVIII se nombraba a la administración pública, con el propósito de tener un Gobierno estable y proteger al Estado y a sus ciudadanos.² El Estado contemporáneo mantiene una relación estrecha con la policía, una institución clave para la verificación de su poder, responsable de la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden.

A la par de los procesos de transición a la democracia (electoral o procedimental), se comienza a concebir la pertinencia de reformas policiales. En América Latina esto se presentó en los años ochenta y noventa, en paralelo al incremento de la criminalidad en la región, así como con políticas de ajuste estructural y reforma del Estado. En este contexto emerge la concepción de la seguridad ciudadana en sustitución de la doctrina de seguridad nacional y de la justicia transicional como ruta de sociedades posconflicto.

El proyecto de una reforma policial acotada a la transformación de la institución sin tocar aspectos estructurales como el modelo económico o las condiciones de desigualdad busca construir un modelo civil de policía. Implica cambios doctrinarios en la concepción de las políticas de seguridad,

¹ Cfr. Brogden, Michael, *The Police: Autonomy and Consent*, Academic Press, London-New York, 1982. De acuerdo con Brogden, la relación de la policía con el Estado y la sociedad civil puede entenderse desde cuatro modelos estatales: 1) *gerencialista*, donde la policía es una organización burocrática que toma decisiones sobre la seguridad pública; 2) *pluralista*, que concibe a la policía como un instrumento de cierto grupo o grupos sociales interesados en ganar legitimidad en la sociedad; 3) *instrumentalista*, concibiendo a la policía como instrumento de la clase dominante, con la función de salvaguardar la propiedad privada; 4) *estructuralista*, que observa a la policía como un aparato represivo del Estado.

² Cfr. Chapman, Brian, *Police State*, Pall Mall Press, London, 1970.

así como transformación de la cultura policial, los procesos operativos de la policía y su propio diseño institucional.³

Retomando algunos trabajos que recuperan la *doxa* de las características que configuran una función policial calificada como democrática,⁴ se pueden destacar las siguientes:

- La policía como elemento fundamental en la construcción de un Estado fuerte y legítimo.
- Una institución desmilitarizada, bajo estricto mando civil y sin actuación político-partidista. Resistente, sobre todo en Estados posconflicto, a las intenciones de los Ejércitos por recuperar el poder sobre la seguridad pública.
- Institución moderna y profesional, respetuosa de los estándares internacionales de derechos humanos en la prestación de su servicio público.
- Proximidad con la comunidad, bajo operaciones que ponderan la prevención y la transformación no violenta de los conflictos. La proximidad con la sociedad también implica la conformación multiétnica de la policía.
- Función policial con controles internos y externos. Policía que incluye mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ante la ley, con una estricta normatividad sobre el uso de la fuerza.

Lograr una función policial democrática, vía reformas estatales, se ha concebido prioritariamente como la adopción de normas y prácticas propias del ideario liberal: dominación legal racional, respeto a los derechos humanos y al orden jurídico vigente, transparencia y rendición de cuentas; y como todo tipo ideal, su puesta en práctica es siempre problemática.

³ Cfr. Carrión, Fernando, Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?, URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 2, pp. 5-22; Villalobos García, Luis, Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas, URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 2, pp. 57-70.

⁴ Cfr. Arias, Patricia; Rosada-Granados, Héctor y Saín, Marcelo Fabián, *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung, 2012; Badiola Heresmann, Ian, Función policial, democracia y *accountability*, *Revista Logos. Ciencia & Tecnología*, vol. 2, núm. 2, pp. 188-201; Hathazy, Paul, Democratización y campo policial. Nuevos consensos, cambios estructurales y mutaciones organizacionales en las policías de Chile (1990-2005), *Civitas. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 4, pp. 595-617; Neild, Rachel, Democratic police reforms in war-torn societies, *Conflict, Security & Development*, vol. 10, núm. 1, pp. 21-43.

3. OBSTÁCULOS PARA LA FUNCIÓN POLICIAL DEMOCRÁTICA

A partir de una revisión de literatura sobre la PNC y sus principales problemáticas, la entrevista a tres agentes estatales,⁵ además de un seguimiento de prensa sobre la actuación policial en los años recientes (particularmente durante el gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén), se identifican cuatro obstáculos para la institucionalización de una policía democrática en El Salvador.

a) *Violencia generalizada en el Triángulo Norte de Centroamérica*

El llamado Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) es una subregión integrada por Guatemala, Honduras y El Salvador. Con una población de alrededor de 31 millones de personas, es geopolíticamente estratégica para los Estados Unidos, particularmente en el ámbito de la seguridad. Algunas de las características destacadas del TNCA, de acuerdo con Daniel Villafuerte, son “el mayor índice de violencia en el mundo; altos niveles de pobreza y exclusión social; crecientes flujos migratorios a Estados Unidos; además de haberse constituido en un territorio por donde pasa el 90% de la droga que consume Estados Unidos”.⁶

Harald Waxenecker (2016) identifica que la situación de violencia que vive el TNCA está estrechamente relacionada con la configuración de la estructura de poder económico, militar y político, que se vincula a su vez con las estructuras criminales. Para este autor, la democracia en Centroamérica nació como un arreglo contrainsurgente, proceso político que empató con el proceso económico de ajuste estructural.

Honduras y El Salvador encabezan a nivel mundial la lista de países con las más altas tasas de homicidio en el mundo. En el caso salvadoreño, la elevada tasa de homicidios alcanza niveles de pandemia,⁷ a pesar de la

⁵ Alfredo, sargento de la PNC, entrevistado vía videollamada el 29 de abril de 2018; Enrique, subinspector de la PNC, entrevistado vía videollamada el 18 de abril de 2018; y Ramiro, instructor de la Academia Nacional de Seguridad Pública, entrevistado vía videollamada el 19 de abril de 2018 (los informantes son identificados con seudónimos y algunos detalles de sus relatos han sido alterados para salvaguardar su identidad).

⁶ Villafuerte Solís, Daniel, *El Triángulo Norte de Centroamérica: dilemas de la democracia en una subregión conflictiva*, en García Aguilar, María del Carmen; Solís Cruz, Jesús y Uc, Pablo, *Democracias posibles: crisis y resignificación. Sur de México y Centroamérica*, México, Unicach-Cesmeca, 2016, p. 99.

⁷ Según los parámetros de la Organización Mundial de la Salud, un país tiene una epidemia de violencia cuando su tasa de homicidios por cien mil habitantes es mayor a diez.

reducción de la tasa debido a la tregua entre pandillas para los años 2012 a 2014.⁸ En 2017, la tasa de homicidios por cien mil habitantes rondó en sesenta.⁹

El TNCA y, por tanto, El Salvador son una zona geoestratégica para Estados Unidos, país cuya injerencia global se manifiesta en alrededor de 800 bases militares en todo el mundo.¹⁰ Estados Unidos tiene activos militares (instalaciones y equipamientos diversos) en cinco países de América Latina: Cuba, Honduras, El Salvador, Colombia y Perú.¹¹ En Honduras, las fuerzas armadas estadounidenses tienen 144 instalaciones y equipos militares, que ocupan 24,878 metros cuadrados. En El Salvador, Estados Unidos tiene 14 de esos activos, que ocupan 3,612 metros cuadrados.¹²

Tomando como referencia que hasta 90% de las drogas ilícitas que llega a los Estados Unidos pasa por el corredor México-Centroamérica, el Gobierno de aquel país ha priorizado la “cooperación” contra el narcotráfico. El Salvador es identificado como país de tránsito de cocaína, marihuana y heroína, ante lo cual Estados Unidos auspició en 2010 la creación de patrullas marítimas antinarcóticos. Abarcado todo el TNCA, Estados Unidos ha promovido la creación de mecanismos regionales de cooperación como la Iniciativa Mérida (que incluye a México) y la Iniciativa de Seguridad Regional en Centroamérica (CARSI). También impulsó el Plan Alianza para la Prosperidad en Centroamérica,¹³ el cual tiene como objetivo desalentar la migración desde Honduras, Guatemala y El Salvador hacia los Estados Unidos, así como luchar contra el narcotráfico, las pandillas, el lavado de dinero y la trata de personas. Prácticamente con los mismos objetivos, los países del triángulo norte han implementado el Plan Fortaleza, también con el apoyo de Estados Unidos.

⁸ La tasa de homicidios en 2012 fue de 41.2, 29.7 en 2013, 62.2 en 2014, 105.8 en 2015 y 83.9 en 2016. Fuente para 2014 y 2015: SSPAS-Observatorio de Derechos Humanos, *Informe de violaciones a derechos humanos 2014*, San Salvador, Servicio Social Pasionista, 2015; SSPAS-Observatorio de Derechos Humanos, *Informe de violaciones a derechos humanos 2015*, San Salvador, Servicio Social Pasionista, 2016. Fuente para 2016: Instituto de Medicina Legal, *Reconocimientos realizados por médicos forenses del Instituto de Medicina Legal, practicados a personas fallecidas en hechos de violencia (homicidios), ocurridos en El Salvador en el año 2016*, El Salvador, 2017.

⁹ García, Gabriel y Segura, Edwin, El Salvador es el país con más homicidios de Centroamérica, *La Prensa Gráfica*, 3 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador-es-el-pais-con-mas-homicidios-de-Centroamerica-20180102-0444.html>. Consultado el 4 de agosto de 2018.

¹⁰ Telesur, Estados Unidos y su política injerencista global, 7 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Estados-Unidos-y-su-politica-injerencista-global-20160517-0013.html>. Consultado el 4 de agosto de 2018.

¹¹ Pérez Damasco, Diego y García, María, ¿Sabes en qué países de América Latina hay bases militares de Estados Unidos?, *Distintas Latitudes*, 7 de agosto de 2017. Disponible en: <https://distintaslatitudes.net/bases-militares-de-estados-unidos-en-america-latina>. Consultado el 21 de julio de 2018.

¹² *Ibidem*.

¹³ Telesur, El Plan Alianza para la Prosperidad en Centroamérica, 18 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/El-Plan-Alianza-para-la-Prosperidad-en-Centroamerica-20170518-0032.html>. Consultado el 4 de agosto de 2018.

A principios de 2018, el presidente norteamericano Donald Trump solicitó un recorte de 30% a la asistencia militar al Triángulo Norte de Centroamérica, pero la asistencia se redujo finalmente de casi 700,000,000 de dólares en 2017 a 615,000,000 en 2018.¹⁴ A su vez, con su discurso de odio en contra de las maras salvadoreñas, el Gobierno de Trump ha reclamado la designación de un delegado policial de El Salvador para el combate transnacional a las pandillas.¹⁵

El Salvador no puede observarse de forma aislada, es parte de una región geoestratégica conformada por países con problemáticas comunes y objeto de la misma injerencia norteamericana.

b) Privatización de la seguridad pública

Durante el conflicto armado interno de 1981 a 1992, el Gobierno salvadoreño tenía el registro de apenas cuatro empresas de seguridad privada.¹⁶ En 1995 eran ya 80 compañías, pasando a 265 en 2001;¹⁷ la mayor parte, dirigidas por integrantes o exintegrantes de la fuerza armada y la policía, aunque también algunas empresas se formaron con integrantes del FMLN. Para 2008, se tuvo registro de 274 empresas de seguridad privada que empleaban alrededor de 21,146 efectivos (en contraste con los 16,737 efectivos de la PNC en ese año) y poseían alrededor de 25,000 armas de fuego.¹⁸ En 2012 existían ya en El Salvador 404 empresas de seguridad privada,¹⁹ con 25,839 empleados (en contraste, en 2013 la PNC registraba 21,900 elementos) y 19,314 armas de fuego.²⁰ En respuesta a solicitud de información, la PNC reconoce para 2018 tener 383 agencias de seguridad privada con 19,549 elementos,²¹ cifra que no incluye a las empresas sin registro oficial.

¹⁴ Oppenheimer, Andrés, El error de Estados Unidos en Centroamérica, *El Nuevo Herald*, 28 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/sur-de-la-florida/article213920029.html>. Consultado el 16 de julio de 2018.

¹⁵ Rodríguez, Carmen, EUA reclama que país no designa a delegado policial para combate a la MS-13, *La Prensa Gráfica*, 15 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/departamento15/EUA-reclama-que-pais-no-designa-a-delegado-policial-para-combate-a-la-MS-13-20180714-0070.html>. Consultado el 16 de julio de 2018.

¹⁶ Saavedra, Boris, *La privatización de la Seguridad en Centroamérica: El caso de El Salvador*, tesis doctoral en Paz y Seguridad Internacional, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, España, 2014, p. 115.

¹⁷ Waxenecker, Harald, Poder y violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica, en Fundación Heinrich Böll-México, Centroamérica y El Caribe, *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*, San Salvador, El Salvador, 2016, p. 19.

¹⁸ Saavedra, *op. cit.*, p. 117; Stelmach, Michal, Desafíos y dilemas en la política de seguridad pública en la América Central del siglo XXI, *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. América Latina: violencia en México y Centroamérica*, vol. 4, UMCS, Lublin, Polonia, 2017, pp. 93-94.

¹⁹ Saavedra, *op. cit.*, p. 160.

²⁰ Saavedra, Boris, Surgimiento y proliferación de las empresas de seguridad privada en El Salvador, *Revista Policía y Seguridad Pública*, año 4, vol. 2, julio-diciembre de 2014, p. 345.

²¹ Policía Nacional Civil-Unidad de Acceso a la Información Pública, *Resolución final ref. C-573-2018*.

Se estima que en El Salvador 87% de las empresas paga algún tipo de seguridad privada.²² El propio Gobierno salvadoreño contrata esos servicios. En 2013, 24 instituciones públicas contrataron servicios privados de seguridad, con un gasto en conjunto de 21,609,226.05 dólares.²³ Alrededor de 11% del PIB salvadoreño se gasta en seguridad, duplicando el presupuesto en educación y salud (que en su conjunto es de aproximadamente 4.8% del PIB).²⁴

En 1994 entró en vigor la normatividad sobre los servicios de seguridad privada. En 2001 se publicó una nueva normativa donde se reconoce a la PNC como la responsable del registro y control de esas empresas. La normatividad vigente permite a los miembros de la PNC prestar servicios en compañías privadas. En 2017, se identificó que alrededor de 450 empresas de seguridad privada operaban fuera de la ley.²⁵ Mientras más crece el negocio de la seguridad privada, menor parece ser la capacidad estatal para controlarlo.

c) Policía militarizada en guerra contra las pandillas

La PNC nació como una nueva institución planificada para reivindicar el mando civil sobre la seguridad ciudadana y apegada a una función democrática, respetuosa de los derechos humanos. Al paso de los años, la PNC parece estar lejos de su proyecto inicial. El Sargento Alfredo comenta que:

Se hizo el año pasado una ceremonia, nos dieron un *pin* para portar en el uniforme, unos laureles, con el número 25; sólo lo usamos los que teníamos más de 20 años de servicio. Al hacer el balance sigo creyendo en los valores que tenía cuando entré. Pero ahora lo veo más difícil lograr. Uno desearía que las cosas hubieran sido diferentes. Nosotros le llamábamos de un modo bien romántico “el espíritu de los acuerdos de paz”. Se buscaba que la policía fuese respetuosa de los derechos humanos, cercana con la comunidad. Todas esas cosas no se lograron. No ha habido un Director que dé buen rumbo; el discurso es siempre, “la construcción”, “los primeros pasos”. Pero a 25 años ya debiera haber madurez institucional, pero no la ves.

Para Alfredo, el rumbo se perdió desde el comienzo: “Nos perdimos porque las fallas son de origen. Se torció el camino desde el principio”. En su inter-

²² Trujillo Álvarez, Pedro, Violencia en Centroamérica: reflexiones sobre causas y consecuencias, *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. América Latina: violencia en México y Centroamérica*, vol. 4, UMCS, Lublin, Polonia, 2017, p. 33.

²³ López Ramírez, Augusto Rigoberto, El gasto público en servicios de seguridad privada en El Salvador: aproximación descriptiva preliminar, *Revista Policía y Seguridad Pública*, año 4, vol. 1, pp. 277-300.

²⁴ Saavedra, *op. cit.*, p. 333.

²⁵ Parker, Asmann, El Salvador no logra que las empresas de seguridad privada cumplan regulaciones, *In-Sight Crime*, 1 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/el-salvador-logra-empresas-seguridad-privada-cumplan-regulaciones/>. Consultado el 4 de agosto de 2018.

pretación, la derecha aglutinada en el partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena) se opuso desde el principio a los acuerdos de paz y, por tanto, no apoyó a las instituciones de ellos emanadas; por eso, siendo gobierno, metafóricamente “nos daban botas, pero venían amarradas para que el caminar fuera tropezado”.

El subinspector Enrique piensa que sí se ha trabajado en construir un “sostenible proceso de paz”, pero reconoce un nuevo escenario de guerra: “los índices de delincuencia tienen que ver con conflictos sociales, es una delincuencia basada en conflicto social, no en conflicto armado”. La policía participa ahora en lo que pareciera una nueva guerra. Los enemigos: las pandillas, que, a decir de Enrique, tienen que ver con 85% de los delitos a los que debe hacer frente la policía. En este nuevo escenario, la institución se ha militarizado, incumpliendo con ello su mandato civil. El instructor Ramiro observa ese proceso: “La forma en que se toman decisiones es militarizada, en la formación hay una instrucción básica policial que también es militarizada. Todo el lenguaje corporal de un policía es similar al militar”. Los policías viven en un contexto de guerra, por eso “anda un odio adentro”. Ramiro abunda: “El mismo trabajo de los medios con la guerrilla lo hacen ahora con los pandilleros. Hay un odio interno en la policía en contra de los pandilleros, aunque nunca les hayan hecho algo”. Ese odio —percibe Ramiro— se presenta mayormente en las unidades especiales, cuyos miembros han participado en ejecuciones extrajudiciales:

Hay casos donde ellos me han contado de su accionar cuando encuentran un pandillero. Han llegado estas unidades, asesinando a estas personas. Hay policías que tienen un *kit* de seguridad, andan con un arma que le han quitado a un pandillero y luego se las depositan a otros. Los matan y les tiran el arma que habían decomisado a alguien más. En los *whats* mandan fotos de los asesinatos que hacen. Es un premio que un policía haya quitado la vida de “las ratas”, como les dicen. Deberíamos buscar otra solución, pero tan sólo al decirlo, esos policías nos pueden tachar de ser “pro-pandillero”.

Tanto los gobiernos de Arena como los del FMLN han coincidido en su impulso a la participación de la fuerza armada en tareas de seguridad pública en contra del espíritu original de los Acuerdos Paz. Esto ha venido ocurriendo desde el momento inmediato posterior a la firma de los Acuerdos.²⁶

²⁶ Cf. Amaya Cobar, Edgardo, “Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012”, en: *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 12, Quito, FLACSO Sede Ecuador, diciembre 2012, pp. 71-82. En 1992, se lanzó el Plan Grano de Oro, para la vigilancia militar de las cosechas de café; en 1993 se lanzó el Plan Vigilante, bajo el cual la Fuerza Armada asumía funciones de vigilancia en

Desde el triunfo del FMLN en la elección presidencial de 2009, la situación de militarización de la seguridad pública no ha sido distinta. El primer año de su mandato, el presidente Mauricio Funes emitió el Decreto Ejecutivo 60, para dar continuidad a las tareas de seguridad pública de la fuerza armada. Con el Decreto Ejecutivo 70 se estableció la operación de Fuerzas de Tarea, es decir, patrullas militares realizando funciones propias de la policía, como registros de personas, de vehículos y arrestos en flagrancia. Esto disparó las denuncias ante la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos, por abusos militares y registros invasivos. A mitad de su mandato, Funes había aumentado ya en 57% el número de elementos castrenses, pasando de 11,000 a poco más de 17,000.²⁷

En 2011 y 2012, personas emanadas de la fuerza armada fueron ratificadas como ministro de Justicia y Seguridad Pública y como director general de la PNC, lo que violaba flagrantemente los Acuerdos de Paz y el mandato constitucional de una seguridad pública bajo mando civil. Las políticas de mano dura y la violación sistemática de los derechos humanos no han sido, por tanto, monopolio de Arena. Hoy en día, el Gobierno de Salvador Sánchez Cerén mantiene medidas extraordinarias para “combatir” a las maras. En 2016, se declaró emergencia en siete centros penales y se militarizaron sus perímetros.²⁸ En 2017, 13,920 efectivos militares realizaban labores de seguridad pública en el país.²⁹

“No percibo cambio sustancial con los gobiernos del FMLN”, señala Alfredo, quien describe así esa ausencia de cambio:

Ya había una cultura organizacional. Ya estaban cosas hechas, difícilmente algo se puede inventar. No se ha logrado mejorar mucho. (...) Cuando llega la izquierda uno hubiera esperado cosas diferentes. Pero no se corrigieron los errores. No sé si fue por tanto daño que ya tenía la institución, que fue imposible tomar medidas correctivas. Se da el enfoque de Filosofía de Policía Comunitaria; no pasó un año cuando ya se había olvidado, se dio lo represivo, actividades con los militares, incluso más que antes.

carreteras y zonas rurales, en apoyo a la recién formada policía. Supuestamente ese apoyo sería temporal, pero se ratificó en 1995 bajo el Plan Guardianes, que se fue prorrogando durante varios años.

²⁷ Amaya, *Op. Cit.*, p. 77.

²⁸ El Mundo-Editorial, La militarización de la seguridad pública, *Diario El Mundo*, 2 de abril de 2016. Disponible en: <http://elmundo.sv/la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>. Consultado el 4 de mayo de 2018.

²⁹ Sosa, Ricardo, ¿Por qué no es militarización de la seguridad pública el plan San Salvador?, *La Prensa Gráfica*, 23 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/opinion/Por-que-no-es-militarizacion-de-la-seguridad-publica-el-Plan-San-Salvador-20170922-0181.html>. Consultado el 4 de mayo de 2018.

Para el sargento Alfredo, los gobiernos del FMLN han mantenido una visión de guerra: "... un factor de que las políticas no cambiaron, fue no retirar a los que tenían un paradigma, una ideología represiva, un paradigma de seguridad nacional, una lógica de guerra. Es lo que inevitablemente ha llevado al país y a la policía a enfrentar el problema de seguridad con una perspectiva contrainsurgente, sólo que ahora la guerra es social".

Tampoco Enrique observa diferencia entre la estrategia de Arena y del FMLN: "En los 20 años que llevo en la policía, las políticas han sido las mismas. (...) Ha hecho falta una buena conducción". En su perspectiva, se mantienen las políticas, pero la alternancia partidista sí impacta en un cambio de mandos: "Dependiendo los gobiernos cambian mandos. Cuando se vio bastante la diferencia fue cuando había gobiernos de Arena, el partido de la derecha, surgieron líderes de la policía afines al partido, que tenían que ver con aquellos tiempos. Los periodos gobernados por el Frente han surgido nuevas jefaturas que no se dieron en otros tiempos".

En contraste, Ramiro sí reconoce un intento del FMLN —aunque efímero— por cambiar de paradigma: "Desde Arena, toda la proyección de la policía era represiva, los que dirigían eran los que antes mandaban en la Policía Nacional. Cuando entra el FMLN entra el enfoque de policía comunitaria. Por eso hay retractores de policía comunitaria entre los mandos afines a Arena". Al parecer lo represivo ganó la partida sobre lo comunitario y preventivo. La policía, independientemente de los colores partidistas en el Gobierno, ha sido más un actor de guerra que de proximidad con la sociedad.

En la actualidad, refiere Alfredo, no se vive "el mejor momento institucional". Para Enrique, la paz al parecer nunca ha llegado, pues la violencia nunca se ha ido: "En nuestro caso, desde la Conquista nunca hubo paz, acá terminó la guerra y no se ha respirado ambiente de paz. Nuestra conducta es violenta. Nos encargamos de producir más violencia. Las leyes son violentas". Enrique reconoce que el enfoque de la PNC sigue siendo prioritariamente represivo, piensa que "la policía sería diferente si hubiera sido 100% civil". Lamenta el rezago que existe en capacidades para la prevención y para la investigación científica de la criminalidad.

Éste no es el mejor momento institucional, porque ser policía ya no es necesariamente motivo de orgullo ni de seguridad, como lo pudo haber sido anteriormente. Alfredo recuerda que, "en un primer momento, ser policía era de un reconocimiento social. No era igual hace 25 años que ahora, era un orgullo portar el uniforme, que los hijos pudieran decir 'mi papá trabaja en la policía'; 25 años después ya no es así, hay temor por la delincuencia, por el asesinato de compañeros". El vínculo entre policía y comunidad está roto. Como señala Ramiro, "ahora hay mandos que le dicen a los policías que se defiendan como equipo, que no les tiemble la mano".

Parece claro que la policía salvadoreña no trabaja en un contexto de paz. En abril de 2015, el periodista Carlos Martínez se preguntaba: “¿Vamos a la guerra?”. Entonces eran palpables los “aires turbios. Una escalada de muerte galopante, desplazados, posibles grupos de exterminio dentro de la policía, una clase política que toca batucada con los tambores de la guerra y una sociedad civil que pide sangre”.³⁰

La tregua³¹ que en 2012 permitió una reducción de homicidios por rivalidad entre pandillas estaba entonces ya más que sepultada; Sánchez Cerén ya había retirado su apoyo a ese esfuerzo desde que tomó el poder en 2014. Las pandillas fueron declaradas como grupos terroristas y sus principales cabecillas se trasladaron a penales de máxima seguridad. Entre enero y agosto de 2016, por cada policía que murió asesinado, murieron 53 presuntos pandilleros en supuestos tiroteos con la policía.³²

Desde 2014, los altos mandos policiales aprobaron que los agentes lleven su arma de cargo a sus domicilios y la utilicen si es el caso. Mauricio Ramírez Landaverde, ministro de Justicia y Seguridad, declaró: “Aquel miembro de la institución que tenga la necesidad de usar su arma de fuego en cumplimiento del deber o en defensa de su propia vida o de terceras personas, que lo haga sin ningún temor. Hay una institución y un gobierno que lo va a proteger”.³³ El vicepresidente, Óscar Ortiz, lo secundó: “Nuestro gobierno expresa el respaldo completo a las declaraciones de nuestro director de la Policía Nacional Civil en relación a que cualquier miembro de nuestra Policía, que en cumplimiento de su deber, en defensa de los ciudadanos y de su integridad, deba hacer uso de su arma de fuego, debe hacerlo sin ningún temor de sufrir consecuencias por ello”.³⁴

En el gobierno de Sánchez Cerén la excepcionalidad ha devenido regla. El 1 de abril de 2016, la Asamblea Legislativa de El Salvador emitió el Decreto Núm. 321, intitulado “Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión”. Las medidas extraordinarias

³⁰ Martínez, Carlos, ¿Vamos a la guerra?, *El Faro*, 9 de abril de 2015. Disponible en: <http://salanegra.elfaro.net/es/201504/bitacora/16828/%C2%BFvamos-a-la-guerra.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.

³¹ En marzo de 2012, el periódico digital *El Faro* reveló cómo el gobierno de Funes negoció con las maras para la reducción de homicidios. Se hizo entonces pública la tregua secreta. Alrededor de 30 líderes pandilleros fueron trasladados del penal de máxima seguridad de Zacatecoluca hacia penales ordinarios; entre ellos, los máximos dirigentes de la MS-13 y el Barrio 18. Así, los líderes de las pandillas pudieron ya tener contacto físico con personas del exterior, lo que favoreció que dirigieran órdenes para que líderes de programas y tribus dieran la instrucción, a las clicas y canchas, de parar los homicidios.

³² Ahmed, Azam, La hora de la verdad en El Salvador”, *New York Times*, 29 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/11/29/el-salvador-maras-tregua-violencia/>. Consultado el 19 de junio de 2018.

³³ Valencia Caravantes, Daniel, Se buscan policías dispuestos a ir a la guerra, *El Faro*, 25 de enero de 2015. Disponible en: <http://salanegra.elfaro.net/es/201501/cronicas/16507/Se-busca-a-polic%C3%ADas-dispuestos-a-ir-a-la-guerra.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.

³⁴ *Ibidem*.

contempladas en dicho decreto son la habilitación de centros temporales de reclusión, traslados entre centros penitenciarios, encierro en celdas especiales, restricción de visitas y participación obligatoria en actividades de índole “reeducativa”.

Las medidas, reprobadas por la ONU,³⁵ también incluyen la suspensión de traslados para audiencias (que se llevan a cabo vía videoconferencia), además de cortar el tráfico de telecomunicaciones en los centros penitenciarios. Las medidas, de origen, tenían un plazo de un año, pero se fueron prorrogando hasta tornarse permanentes.³⁶

La criminalización y el combate a las pandillas han venido acompañados de un incremento en las violaciones a los derechos humanos.³⁷ Los pandilleros en prisión se encuentran en encierro permanente, de modo que no son objeto de acciones de tratamiento, la afectación de sus derechos generó en 2016 “más de dos mil intervenciones de la PDDH en los centros penitenciarios”.³⁸

De 2013 a septiembre de 2017, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) registró 159 supuestas ejecuciones extrajudiciales cometidas por los cuerpos de seguridad en El Salvador.³⁹ Dentro de los casos que ha recuperado la prensa salvadoreña destaca la operación de un grupo de la Fuerza Especializada de Reacción El Salvador (FES) como escuadrón de la muerte, involucrado con ejecuciones, abusos sexuales y extorsión, develado en agosto de 2017 por la revista *Factum*,⁴⁰ así como la documentación que realizó el periódico digital *El Faro*⁴¹ sobre una masacre perpetrada por el Grupo de Reacción Policial (GRP) en la finca cafetalera San Blas, en marzo de 2015.

³⁵ La relatora especial sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU instó al gobierno salvadoreño a poner fin a las medidas extraordinarias que, dijo, “deshumanizan” a los detenidos (Callamard, 2018).

³⁶ Gómez, René, Con 71 votos se aprueba que medidas extraordinarias en sistema penitenciario sean permanentes”, *La Prensa Gráfica*, 16 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Con-71-votos-se-aprueba-que-medidas-extraordinarias-en-sistema-penitenciario-sean-permanentes-20180816-0080.html>. Consultado el 3 de octubre de 2018.

³⁷ En 2016, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) recibió 1,012 denuncias contra la Policía Nacional Civil y 192 contra la Fuerza Armada, incluidas 27 denuncias por ejecuciones (PDDH, 2017).

³⁸ PDDH, *Informe preliminar sobre el impacto de las medidas extraordinarias para combatir la delincuencia, en el ámbito de los derechos humanos*, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, San Salvador, El Salvador, 2017, p. 29.

³⁹ DW, Operaciones policiales contra las maras en Honduras y El Salvador, *DW*, 12 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.dw.com/es/operaciones-policiales-contras-las-maras-en-honduras-y-el-salvador/a-40457863>. Consulta: 19 de junio de 2018.

⁴⁰ Avelar, Bryan y Juan Martínez d’Aubuisson, En la intimidad del escuadrón de la muerte de la policía, *Revista Factum*, 22 de agosto de 2017. Disponible en: <http://revistafactum.com/en-la-intimidad-del-escuadron-de-la-muerte-de-la-policia/>. Consultado el 19 de junio de 2018.

⁴¹ Valencia, Roberto; Martínez, Óscar y Daniel Valencia Caravantes, La Policía masacró en la finca San Blas, *El Faro*, 22 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17205/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.

De 2014 a 2016 se investigaron 41 casos de participación de policías en grupos de exterminio;⁴² 24 de estos casos han sido desestimados, diez continúan en investigación, seis son seguidos por la Inspectoría General y sólo una persona ha sido sancionada. De acuerdo con la relatora especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales de la ONU, Agnes Callamard,⁴³ 92% de las investigaciones contra policías son desestimadas en las primeras 72 horas. La relatora destaca en su informe un patrón de ejecuciones extrajudiciales. De enero a mayo de 2018, sólo un policía había sido sentenciado por ejecución extrajudicial.

Mientras en 2014 murieron 103 presuntos pandilleros en enfrentamientos con la policía,⁴⁴ la cifra subió considerablemente en 2016, cuando 591 presuntos pandilleros fueron asesinados en enfrentamientos y 119 resultaron heridos. La PNC se ha negado a reconocer que esas muertes formen parte de un patrón de ejecuciones o “exterminio”, como se ha calificado desde la prensa. La Fiscalía General ha solicitado el sobreseimiento de los cargos en más de la mitad de los casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales o uso excesivo de la fuerza por parte de la PNC y la Fuerza Armada.⁴⁵

Además de la violencia extrema de las ejecuciones sumarias, las detenciones arbitrarias y torturas son moneda de cambio de los cuerpos élite que participan en la guerra contra las pandillas.⁴⁶ Se llegando incluso a incomunicar a los detenidos por hasta seis meses, sin permitirles contacto con familiares o abogados.⁴⁷ De enero a septiembre de 2017, 559 agentes policiales fueron detenidos por diversos delitos.⁴⁸ La policía no es plenamente civil ni busca la paz, está militarizada y opera en un escenario de guerra.

d) Deficiente implementación de un servicio profesional de carrera policial

La PNC nació como un nuevo campo de batalla para los bandos enfrentados en el conflicto armado. El Acuerdo de Nueva York, de 1991, contempló

⁴² Callamard, Agnes, *Declaración final de misión en El Salvador. Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas*, 5 de febrero de 2018.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibid*. En 2014 se presentaron 256 enfrentamientos armados entre policía y pandillas, mientras que en 2016 fueron 407.

⁴⁵ *Ibid*.

⁴⁶ Martínez, Óscar, “<Aquí ya no caben más: mátenlos>”, *El Faro*, 2 de julio de 2015. Disponible en: <https://salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17148/Aqu%C3%AD-ya-no-caben-m%C3%A1s-m%C3%A1tenlos.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.

⁴⁷ Rauda, Nelson, Chungo y Toño, los jóvenes que pasaron seis meses desaparecidos en manos de la policía de El Salvador, *BBC Mundo*, 21 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40592536>. Consultado el 19 de junio de 2018.

⁴⁸ Dw, El Salvador: ya van 559 agentes de policía detenidos en 2017, 11 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.dw.com/es/el-salvador-ya-van-559-agentes-de-polic%C3%ADa-detenido-en-2017/a-40454784>. Consultado el 19 de junio de 2018.

la incorporación de combatientes del FMLN a lo que sería la nueva policía. Ese mismo año, los Acuerdos de Chapultepec estipularon la disolución de la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda, pero los grupos dominantes de esas instituciones represivas opusieron resistencia, que fue apoyada por el presidente Cristiani, quien buscó convertir a la Guardia Nacional y a la Policía de Hacienda en una policía militar, así como incorporar a la Policía Nacional en el nueva Policía Nacional Civil. Así, la PNC y su academia nacieron bajo las zancadillas del viejo régimen. El Ejército colocó a personal en posiciones claves de la PNC (en los niveles Ejecutivo y Superior), contraviniendo con ello es espíritu de los acuerdos de paz.

La Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, creadas bajo el auspicio de la injerencia norteamericana en El Salvador durante el conflicto armado, fueron trasladadas por completo a la PNC. Esto fue avalado por el propio FMLN, quien aceptó esa incorporación a cambio de que el gobierno diera de baja a los oficiales de la fuerza armada enlistados por la comisión *ad hoc* que investigó violaciones graves a los derechos humanos.⁴⁹ La nueva institución nació entonces con mandos formados en la guerra. A decir de Silva Ávalos,⁵⁰ la PNC nació con el “pecado original” de mantener viejas estructuras de seguridad, sobre todo dominadas por exmilitares, muchos de ellos involucrados en actividades delictivas. La PNC no tiene un registro sobre cuántos de sus integrantes actuales provienen de las cuotas del FMLN y de los antiguos Cuerpos de Seguridad Pública (Cusep), o al menos no es información pública.⁵¹

“Aunque eso de las cuotas —dice Alfredo— es relativo. Mucha gente de la vieja policía se disfrazó de civil para poder entrar. En el calor de la guerra era bien difícil separar quién estuvo o no participando. No había una forma de decir que había alguien neutro”. Aunque también recuerda que “a la hora de convivir en las horas de descanso, sí se hacían los grupos bien marcados, entre exguerrilleros y expolicías. Era en una esquina unos y en la otra los otros. Es difícil decir quién era la cuota civil”. Opina que en la escala básica

⁴⁹ Costa, Gino, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, El Salvador, UCA Editores, 1999.

⁵⁰ Silva Ávalos, Héctor, *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*, San Salvador, El Salvador, UCA Editores, 2014.

⁵¹ En solicitud de información enviada a la Unidad de Acceso a la Información Pública de la PNC (folio C-573-2018), pedí: “Número de integrantes actuales de la PNC que pertenecieron a los antiguos cuerpos de seguridad y a la ex guerrilla”. La respuesta de la División de Talento Humano fue: “No se puede brindar lo solicitado en el literal, ya que en esta División no se lleva registro con esa clasificación”. Así mismo, solicité a la Oficina de Información y Respuesta de la ANSP (folio 046): “Número de alumnos (as) que ingresaron a la ANSP, provenientes de los antiguos cuerpos de seguridad pública y de la ex guerrilla, desglose por año, sexo y categoría policial”. La respuesta fue: “Se aclara que la información solicitada no ha sido generada. Se conoce que los primeros ingresos posteriores al conflicto armado fueron efectuados con el apoyo de ONUSAL y COPAZ. Por el momento, existe una imposibilidad material para proporcionar o crear dicha base de datos o informe específico sobre la procedencia de los participantes (exguerrilla, ex cuerpos de seguridad o de la sociedad civil) tal como fue establecido en los Acuerdos de Paz”.

“fue donde mejor se pudieron dirimir los conflictos porque no estaba en disputa el poder”, pues se disputaba en los niveles Ejecutivo y Superior. Alfredo recuerda que:

muchos desde la Academia ya iban con mando asignado. Por ejemplo, en un lugar, el que era del Frente iba a ser el Jefe y el segundo a mando iba a ser alguien de la ex policía. En otro lugar, era viceversa; así se alternaban. Al principio no había jefes civiles. Quien acaparó la forma de hacer las cosas, fue la gente de la vieja policía, ellos ya tenían experiencia policial. La academia enseñó poco sobre cómo hacer una detención, anotar las novedades diarias; esa experiencia ya la tenían los que venían de los CUSEP.⁵² Algunos que ya eran policías, los mandaron a la Academia y siguieron teniendo el salario de policía, más la beca; tenían mejor condición que nosotros. También pasaba que alguien que hubiera sido del Ejército, se ponía uniforme de la Policía Nacional y por esa vía entraban a la Academia como cuotas. En los Acuerdos de Paz estaba previsto que del Ejército no podían pasar. Al nivel Ejecutivo, entraron los que eran oficiales de la Policía Nacional, que ya eran Subtenientes. En la escala Superior, la gran mayoría de los que se pasaron del Ejército no tenían grados tan altos, el que tenía el rango más alto era un Capitán que llegó a Subcomisionado. El que fue Director, Carlos Ascencio, era comandante en la guerrilla. La guerrilla mandó mandos de más nivel.

Lo anterior le permite a Alfredo concluir, tajante, que “lo que estaba en juego era el poder, las jefaturas”. Esto, dice el sargento, fue así por casi dos décadas, hasta la entrada al poder del FMLN en 2009. Desde entonces, “hay oportunidad de que asumieran el mando los que estaban relegados. Uno puede ver que los altos mandos están divididos proporcionalmente. Ahora, por ejemplo, el director es exguerrilla y el subdirector es exmilitar. Antes era el poder absoluto de los expolicías”.

Enrique ingresó a la PNC como exmilitar, y también relata el nacimiento de una policía dividida en bandos:

Me incorporé a una policía convulsionada, que se formó de cuerpos armados de la defensa y de la guerrilla, de ellos se retomó mucha gente. Fueron varios mandos de ambos bandos. Los exguerrilleros formaron un solo consorcio. Iba a ser una policía civil, pero no lo fue al 100%. Los porcentajes entre civiles, militares y guerrilleros fue similar (...) De hecho, al inicio había un estira y afloje, hubo quienes

⁵² Antiguos cuerpos de seguridad pública: Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda.

guardaron sus armas por si las ocuparan después. El personal civil no creía en una nueva policía. De ambos bandos, imagínate, en la Academia uno durmiendo arriba del otro y pensando que las cosas podían reventar (...) En el nivel superior, una tercera parte son mandos civiles, otro tanto militares y guerrilla.

“Hoy en día —señala Ramiro— la mayoría de los policías en servicio son civiles”. No así los mandos, pues “pocos son mandos civiles, no se han cambiado los mandos prácticamente desde la formación de la PNC. Los mandos de policía vienen de esos viejos grupos enfrentados en el conflicto armado. Todavía se ve claro cuando los mandos vienen de la guerrilla o del ejército”. La nueva policía fue un campo de integración de los bandos enfrentados en la guerra, fue la continuación del conflicto por otros medios: por la disputa del poder institucional. Ese “nuevo” conflicto es vigente.

“Lo que me animó a entrar a la policía fue la utopía y la oportunidad de trabajo (...) Yo iba con un sueño. Al principio los tenés”. Palabras de Alfredo, quien reconoce que actualmente la PNC vive momentos difíciles, en contraste con los primeros años de la nueva policía: “Había al principio un nuevo concepto que enamoró a muchos”, señala. Enrique también vio en su entrada a la policía una nueva opción de vida: “Entré a la Policía porque vi mejores oportunidades fuera de la Fuerza Armada. Un nuevo enfoque, un ambiente diferente al de la guerra”. Ramiro se incorporó como docente de la ANSP para tener un trabajo estable.

La experiencia de los tres respecto a los ascensos ha sido dispar. Coinciden en que éste es uno de los rezagos históricos de sus instituciones (PNC y ANSP). El sargento Alfredo es parte de la escala básica.⁵³ Se graduó de la Academia como agente y, unos meses después, recibió la categoría provisional de cabo, que tuvo por veinte años, hasta que logró el ascenso a sargento. Actualmente, participa en la convocatoria para ascender al nivel ejecutivo como subinspector. Esto es posible ya que ahora se puede ingresar al nivel ejecutivo sin necesidad de renunciar a la escala básica, como lo era anteriormente, cuando sólo se permitía ingreso externo en dicho nivel.

Enrique también señala que los ascensos en la PNC son “una gran deuda”. Él ingresó a la institución con noveno grado de escolaridad. Ya dentro de la policía, estudió el bachillerato y una licenciatura. Al contar con título universitario y participar en la convocatoria respectiva, Enrique pudo ascender de agente a subinspector, sin pasar por las categorías básicas de cabo y sargento. Ya como parte del nivel ejecutivo ve pocas posibilidades de llegar en su carrera al nivel superior, pues ahí existe un “cuello de botella”.

⁵³ Son tres los niveles de la escala jerárquica de la PNC: básico (agente, cabo, sargento), ejecutivo (subinspector, inspector, inspector jefe) y superior (subcomisionado, comisionado y comisionado general).

Ramiro no ha ascendido dentro de la ANSP, pero es, paradójicamente, profesor en los cursos de ascenso de la PNC: “En los cursos de ascenso por lo general nadie reprueba, son un trámite. El profesor que diga que va a reprobar a algún alumno, sabe que estos se van a quejar, pues tienen conexiones con los diputados y los mandos; por eso todos pasan”. En la ANSP existen los niveles de instructor, docente 2 y docente 1; él siempre ha estado en el nivel más bajo: “Tienes que esperar a que uno renuncie o muera y quede libre la plaza. En la Academia es peor que en la policía el tema del rezago de los ascensos. Yo he visto personas que son agentes, luego oficiales y luego hasta hace un par de años ya están en Inspector, tres saltos. Esos ascensos no ocurren con los instructores de la Academia”.

A pesar de los intentos por normar e institucionalizar un sistema de carrera policial, los decretos legislativos que permiten excepciones a las normas,⁵⁴ a su vez, abren la puerta a la discrecionalidad. Hacerse policía no es, en la mayoría de los casos, sinónimo de hacer carrera. Entre 2015 y 2017, en promedio 52 policías renunciaron mensualmente a la PNC en el contexto de la guerra contra las pandillas; en dos años, la policía perdió 1, 270 efectivos.⁵⁵ A inicios de 2015, la PNC⁵⁶ contaba con 23,129 policías de todos los grados; en octubre de 2017, el estado de fuerza era de 21,859. Durante el quinquenio de Sánchez Cerén, la PNC ha mantenido estable su plantilla, hasta alcanzar un total de 23, 313 efectivos a septiembre de 2018.⁵⁷

En la plantilla actual de la PNC, 95.8% de los policías pertenece al nivel básico; 3.4%, al nivel ejecutivo; y 0.6%, al nivel superior. Del total de personal operativo, 83% es agente; 87%, es hombre, y 13%, mujer. De enero de 2014 a agosto de 2018, 1,667 integrantes de la PNC han logrado ascender:⁵⁸ 583, a la categoría de cabo; 450, a sargento; 360, a subinspector; 22, a inspector; 121, a inspector jefe; 31, a subcomisionado, y nadie a comisionado.

Según cifras oficiales de la PNC, de enero de 2006 a agosto de 2018, 330 policías salvadoreños han perdido la vida víctimas de homicidio; 61.5% de dichas muertes ha ocurrido de 2014 a la fecha. Del total de integrantes de la PNC asesinados de enero de 2006 a agosto de 2018, 2.7% laboraba como personal administrativo; 4.2%, como empleado supernumerario; 92.1%, como policía de escala básica (270 agentes, 24 cabos y 10 sargentos); 0.6%, de

⁵⁴ Como permitir el paso del nivel básico al ejecutivo sin necesidad de un título universitario, como lo señala la legislación.

⁵⁵ Valencia, Roberto, La Policía Nacional Civil está menguando, *El Faro*, 10 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://elfaro.net/es/201712/salanegra/21247/La-Polic%C3%ADa-Nacional-Civil-est%C3%A1-menguando.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.

⁵⁶ Daugherly, Arron, Récord de renuncias en Policía de El Salvador por recrudecimiento de violencia”, *InSight Crime*, 29 de enero de 2016. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/record-renuncias-policia-salvador-recrudecimiento-violencia/>. Consultado el 19 de junio de 2018.

⁵⁷ PNC, Respuesta de la Unidad de Acceso a la Información Pública, Folio C-573-2018.

⁵⁸ *Ibidem*.

escala ejecutiva (un subinspector y un inspector); y 0.3%, de escala superior (un subcomisionado). Si bien la proporción de la plantilla policial es superior a los otros niveles, es claro que el riesgo de morir asesinado es mucho mayor para los agentes que para sus mandos. En la serie histórica proporcionada,⁵⁹ la PNC no reporta la muerte por homicidio de algún comisionado.

A partir de las medidas extraordinarias, los policías salvadoreños exponen cada vez más sus vidas; a cambio, reciben un bono trimestral de 300 dólares para completar un salario que, en el caso de los agentes (nivel más bajo de la escala jerárquica), asciende a alrededor de 450 dólares mensuales.

4. CONCLUSIONES

Una función policial democrática, profesional y respetuosa de los derechos humanos requiere de condiciones políticas, sociales e institucionales que la posibiliten. De acuerdo con la exploración plasmada en este artículo, existen obstáculos significativos para el funcionamiento efectivo de la Policía Nacional Civil, una institución que parece más próxima a modelos militaristas que a lo planificado originalmente por los Acuerdos de Paz.

El Salvador forma parte de una región altamente conflictiva: el Triángulo Norte de Centroamérica, que, a su vez, es un espacio de influencia de los Estados Unidos. Mejorar las condiciones de seguridad en el país no implica sólo hacer ajustes internos, sino conceptualizar la problemática de inseguridad y violencia como un asunto regional. Implica también discutir el modelo de Estado que se construye. La transición hacia un Estado neoliberal ha beneficiado más lo privado que lo público, como se evidencia a la luz de la privatización de la seguridad.

La continuidad de políticas de mano dura, tales como las medidas extraordinarias para el combate a las pandillas, es ajena a la concepción de una policía en democracia. La profesionalización policial, pendiente en El Salvador, pasa por la mejora de las condiciones laborales del personal policial y el desarrollo de modelos de intervención ajenos al militarismo y la punición. La mejora policial implica acabar con el paradigma de la guerra.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Ahmed, Azam, La hora de la verdad en El Salvador, *New York Times*, 29 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/11/29/el-salvador-maras-tregua-violencia/>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Amaya Cobar, Edgardo, Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012, URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 12, pp. 71-82.

⁵⁹ *Ibid.*

- Arias, Patricia; Rosada-Granados, Héctor y Saín, Marcelo Fabián, *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- Avelar, Bryan y Martínez d'Aubuisson, Juan, En la intimidad del escuadrón de la muerte de la policía, *Revista Factum*, 22 de agosto de 2017. Disponible en: <http://revistafactum.com/en-la-intimidad-del-escuadrón-de-la-muerte-de-la-policia/>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Badiola Heresmann, Ian, Función policial, democracia y *accountability*, *Revista Logos. Ciencia & Tecnología*, vol. 2, núm. 2, pp. 188-201.
- Brogden, Michael, *The Police: Autonomy and Consent*, Academic Press, London-New York, 1982.
- Callamard, Agnes, *Declaración final de misión en El Salvador. Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas*, 5 de febrero de 2018.
- Carrión, Fernando, Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?, URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 2, pp. 5-22.
- Chapman, Brian, *Police State*, Londres, Pall Mall Press, 1970.
- Costa, Gino, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, El Salvador, UCA Editores, 1999.
- Daughterly, Arron, Récord de renunciadas en Policía de El Salvador por recrudescimiento de violencia, *InSight Crime*, 29 de enero de 2016. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/record-renunciadas-policia-salvador-recrudescimiento-violencia/>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Dw, Operaciones policiales contra las maras en Honduras y El Salvador, 12 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.dw.com/es/operaciones-policiales-contras-las-maras-en-honduras-y-el-salvador/a-40457863>. Consultado el 19 de junio de 2018
- , El Salvador: ya van 559 agentes de policía detenidos en 2017, 11 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.dw.com/es/el-salvador-ya-van-559-agentes-de-polic%C3%ADa-detenidos-en-2017/a-40454784>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- El Mundo-Editorial, La militarización de la seguridad pública, *Diario El Mundo*, 2 de abril de 2016. Disponible en: <http://elmundo.sv/la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>. Consultado el 4 de mayo de 2018.
- EFE, La Policía de El Salvador niega que EEUU financie un <exterminio> de pandilleros, *Agencia EFE*, 31 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.efes.com/efe/america/portada/la-policia-de-el-salvador-niega-que-ee-uu-financie-un-exterminio-pandilleros/20000064-3633474#>. Consultado el 21 de octubre de 2018.
- García, Gabriel y Segura, Edwin, El Salvador es el país con más homicidios de Centroamérica, *La Prensa Gráfica*, 3 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador-es-el-pais-con-mas-homicidios-de-Centroamerica-20180102-0444.html>. Consultado el 4 de agosto de 2018.
- Gómez, René, Con 71 votos se aprueba que medidas extraordinarias en sistema penitenciario sean permanentes, *La Prensa Gráfica*, 16 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Con-71-votos-se-aprueba-que-medidas-extraordinarias-en-sistema-penitenciario-sean-permanentes-20180816-0080.html>. Consultado el 3 de octubre de 2018.

- Hathazy, Paul, Democratización y campo policial. Nuevos consensos, cambios estructurales y mutaciones organizacionales en las policías de Chile (1990-2005), *Civitas. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 4, pp. 595-617.
- Instituto de Medicina Legal, *Reconocimientos realizados por médicos forenses del Instituto de Medicina Legal, practicados a personas fallecidas en hechos de violencia (homicidios), ocurridos en El Salvador en el año 2016*, El Salvador, 2017.
- López Ramírez, Augusto Rigoberto, El gasto público en servicios de seguridad privada en El Salvador: aproximación descriptiva preliminar, *Revista Policía y Seguridad Pública*, año 4, vol. 1, pp. 277-300.
- Luna, Stanley, Raúl Mijango fue condenado a 13 años de prisión por extorsión. Disponible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/527831/raul-mijango-condenado-a-13-anos-de-prision-por-delito-de-extorsion/>. Consultado el 12 de noviembre de 2018.
- Martínez, Óscar; Lemus, Efrén; Martínez, Carlos y Sontag, Deborah, La mafia de pobres que desangra a El Salvador, *New York Times*, 21 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/11/21/la-mafia-de-pobres-que-desangra-el-salvador/>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Martínez, Carlos, ¿Vamos a la guerra?, *El Faro*, 9 de abril de 2015. Disponible en: <http://salanegra.elfaro.net/es/201504/bitacora/16828/%C2%BFvamos-a-la-guerra.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Martínez, Óscar, <Aquí ya no caben más: mátenlos>, *El Faro*, 2 de julio de 2015. Disponible en: <https://salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17148/Aqu%C3%AD-ya-no-caben-m%C3%A1s-m%C3%A1tenlos.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Martínez, Óscar y Arauz, Sergio, Un grupo de jefes policiales pretende renunciar si Munguía Payés toma Ministerio de Seguridad, *El Faro*, 18 de noviembre de 2011. Disponible en: <https://www.elfaro.net/es/201111/noticias/6645/>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Neild, Rachel, Democratic police reforms in war-torn societies, *Conflict, Security & Development*, vol. 10, núm. 1, pp. 21-43.
- Oppenheimer, Andrés, El error de Estados Unidos en Centroamérica, *El Nuevo Herald*, 28 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/sur-de-la-florida/article213920029.html>. Consultado el 16 de julio de 2018.
- Parker, Asmann, El Salvador no logra que las empresas de seguridad privada cumplan regulaciones, *InSight Crime*, 1 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/el-salvador-logra-empresas-seguridad-privada-cumplan-regulaciones/>. Consultado el 4 de agosto de 2018.
- PDDH, *Informe preliminar sobre el impacto de las medidas extraordinarias para combatir la delincuencia, en el ámbito de los derechos humanos*, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, San Salvador, El Salvador, 2017.
- Pérez Damasco, Diego y García, María, ¿Sabes en qué países de América Latina hay bases militares de Estados Unidos?, *Distintas Latitudes*, 7 de agosto de 2017. Disponible en: <https://distintaslatitudes.net/bases-militares-de-estados-unidos-en-america-latina>. Consultado el 21 de julio de 2018.
- Rauda, Nelson, Chungo y Toño, los jóvenes que pasaron seis meses desaparecidos en manos de la policía de El Salvador, *BBC Mundo*, 21 de noviembre de

2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40592536>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Rodríguez, Carmen, EUA reclama que país no designa a delegado policial para combate a la MS-13, *La Prensa Gráfica*, 15 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/departamento15/EUA-reclama-que-pais-no-designa-a-delegado-policial-para-combate-a-la-MS-13-20180714-0070.html>. Consultado el 16 de julio de 2018.
- Saavedra, Boris, *La privatización de la Seguridad en Centroamérica: El caso de El Salvador*, tesis doctoral en Paz y Seguridad Internacional, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, España, 2014.
- Saavedra, Boris, Surgimiento y proliferación de las empresas de seguridad privada en El Salvador, *Revista Policia y Seguridad Pública*, año 4, vol. 2, pp. 327-366.
- Silva Ávalos, Héctor *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*, San Salvador, El Salvador, UCA Editores, 2014.
- Sosa, Ricardo, ¿Por qué no es militarización de la seguridad pública el plan San Salvador?, *La Prensa Gráfica*, 23 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/opinion/Por-que-no-es-militarizacion-de-la-seguridad-publica-el-Plan-San-Salvador-20170922-0181.html>. Consultado el 4 de mayo de 2018.
- SSPAS-Observatorio de Derechos Humanos, *Informe de violaciones a derechos humanos 2015*, Servicio Social Pasionista, San Salvador, 2016.
- , *Informe de violaciones a derechos humanos 2014*, Servicio Social Pasionista, San Salvador, 2015.
- Stelmach, Michal, Desafíos y dilemas en la política de seguridad pública en la América Central del siglo XXI, *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. América Latina: violencia en México y Centroamérica*, vol. 4, UMCS, Lublin, Polonia, 2017, pp. 83-103.
- Telesur, El Plan Alianza para la Prosperidad en Centroamérica, 18 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/El-Plan-Alianza-para-la-Prosperidad-en-Centroamerica-20170518-0032.html>. Consultado el 4 de agosto de 2018.
- , Estados Unidos y su política injerencista global, 7 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Estados-Unidos-y-su-politica-injerencista-global-20160517-0013.html>. Consultado el 4 de agosto de 2018.
- Trujillo Álvarez, Pedro, Violencia en Centroamérica: reflexiones sobre causas y consecuencias, *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. América Latina: violencia en México y Centroamérica*, vol. 4, UMCS, Lublin, Polonia, 2017, pp. 21-40.
- Valencia, Roberto, La Policía Nacional Civil está menguando, *El Faro*, 10 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://elfaro.net/es/201712/salanegra/21247/La-Polic%C3%ADa-Nacional-Civil-est%C3%A1-menguando.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Valencia, Roberto; Martínez, Óscar y Valencia Caravantes, Daniel, La Policía masacró en la finca San Blas, *El Faro*, 22 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17205/La-Polic%C3%A1-Da-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.

- Valencia Caravantes, Daniel “Se buscan policías dispuestos a ir a la guerra, *El Faro*, 25 de enero de 2015. Disponible en: <http://salanegra.elfaro.net/es/201501/cronicas/16507/Se-busca-a-polic%C3%ADas-dispuestos-a-ir-a-la-guerra.htm>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Villafuerte Solís, Daniel, El Triángulo Norte de Centroamérica: dilemas de la democracia en una subregión conflictiva, García Aguilar, María del Carmen; Solís Cruz, Jesús y Uc, Pablo, *Democracias posibles: crisis y resignificación. Sur de México y Centroamérica*, México, Unicach-Cesmeca, 2016
- Villalobos García, Luis, Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas, URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 2, pp. 57-70.
- Waxenecker, Harald, Poder y violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica, en Fundación Heinrich Böll-México, Centroamérica y El Caribe, *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*, San Salvador, El Salvador, 2016, pp.11-59.