

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

www.revistaurvio.org.ec



FLACSO
ECUADOR

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentación 7-10

Investigación

¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas
durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012) 13-24

Facundo Salles Kobilanski

La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas? 25-40

José Rocabado Sánchez

Seguridad democrática y militarización en Colombia:
más allá del conflicto armado 41-56

Aurora Moreno Torres

Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad 57-70

Patricio Haro Ayerve

Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012 71-82

Edgardo Amaya Cobar

Desafíos institucionales de la colaboración policial – militar:
el Triángulo Norte 83-96

Liza Zúñiga Collado

La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública:
el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur. 97-109

Emilse Calderón Grosso

Artículo

- Frente a la violencia: las movilizaciones ciudadanas en México 113-124
Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers

Comparativo

- El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades
de seguridad en las Américas. 127-140
Luiz Octavio Coimbra

Entrevista

- “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional”
Entrevista con Marcos Moloeznik. 143-146
Por Jenny Pontón Cevallos

Reseña

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. 149-151
María Fernanda Proaño Cortez

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.
México D.F.: El Colegio de México. 152-155
Martin Scarpacci Ziandalazini

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. 156-160
Diego Maldonado Dávila

- Política editorial.** 161-163

URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentation	7-10
Research	
Militarization without soldiers? Gendarmes on Argentinean streets during the Kirchner administrations (2003-2012)	13-24
<i>Facundo Salles Kobilanski</i>	
Citizen security in Bolivia: ¿Is there space for the military?	25-40
<i>José Rocabado Sánchez</i>	
Democratic security and militarization in Colombia: beyond of armed conflict	41-56
<i>Aurora Moreno Torres</i>	
Ecuador: among security and unconstitutionality	57-70
<i>Patricio Haro Ayerve</i>	
Militarization of public security in El Salvador 1992-2012.	71-82
<i>Edgardo Amaya Cobar</i>	
Institutional challenges of police - military cooperation: the Northern Triangle.	83-96
<i>Liza Zúñiga Collado</i>	
The legal stamp of the Armed Forces participation in public security: the case of the fight against drug trafficking in South America	97-109
<i>Emilse Calderón Grosso</i>	

Article

- Facing violence: citizen mobilizations in Mexico 113-124
Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers

Comparative section

- The involvement of the military in security activities
in the Americas 127-140
Luiz Octavio Coimbra

Interview

- “The militarization of public security: a regional trend”
Interview with Marcos Moloeznik 143-146
Por Jenny Pontón Cevallos

Book reviews

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. 149-151
María Fernanda Proaño Cortez

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.
México D.F.: El Colegio de México..... 152-155
Martin Scarpacci Ziandalazini

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. 156-160
Diego Maldonado Dávila

- Editorial policy** 161-163

Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012

Edgardo Amaya Cobar¹

*Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2012.
Fecha de aceptación y versión final: 9 de noviembre de 2012.*

Resumen

Este artículo analiza las tendencias regionales sobre la relación entre las funciones de seguridad pública y defensa nacional, con énfasis en la historia de El Salvador tras la reforma del sector seguridad a raíz de los Acuerdos de Paz de 1992. Describe el proceso de incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en El Salvador en los últimos veinte años, dando cuenta de los contextos históricos y las decisiones políticas e institucionales para su mantenimiento en el tiempo, a la vez que propone ideas para el análisis de la militarización de la seguridad interior y algunos criterios para su abordaje.

Palabras clave: seguridad pública, Fuerzas Armadas, militarización, Centroamérica, El Salvador.

Abstract

The article analyzes regional trends in the relationship between public safety and national defense with an emphasis on El Salvador's security sector reform efforts, particularly in the wake of the 1992 Peace Accords. It describes the process by which Salvadoran armed forces were incorporated in public security tasks over the last twenty years, taking into account the historical context and the political and institutional decisions of maintaining such endeavors over time, while offering new concepts for analyzing the militarization of internal security.

Keywords: public security, armed forces, militarization, Central America, El Salvador.

1 Abogado. Investigador en materias de justicia penal y seguridad pública.
Correo electrónico: edgardo.amaya@gmail.com

El sector seguridad de El Salvador sufrió grandes transformaciones tras los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992 entre el Gobierno y el entonces Ejército guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que dieron término a casi doce años de conflicto armado interno.

Aunque los Acuerdos lograron finalizar el conflicto bélico e iniciar una ruta hacia la democratización, la violencia común empezó a ocupar un lugar prioritario en la vida nacional, lo que hizo que esta demanda social se convirtiera en un fuerte reclamo a las autoridades y forzara la transición del sector seguridad en un contexto violento, dentro del cual se implementó la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, en contra del espíritu original de los Acuerdos.

En el presente artículo pretendemos exponer las principales motivaciones que en los últimos veinte años han contribuido a la promoción de este fenómeno y mostrar las complejidades enfrentadas en un ambiente fuertemente afectado por la violencia y amenazas latentes o presentes como las del crimen organizado y otros actores violentos, así como los resultados obtenidos.

Consideraciones conceptuales y contextuales

¿Qué significa la militarización de la seguridad pública?

Podemos establecer, a partir de la observación y la literatura, diferentes significados o perspectivas de análisis del fenómeno propuesto.

Una definición sería la adscripción o dependencia orgánica de las instituciones de

seguridad pública respecto del ámbito de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas. Una segunda acepción es la intervención o sometimiento de las fuerzas de seguridad pública a autoridades militares, mediante el nombramiento de titulares o mandos de extracción militar.² La tercera acepción que proponemos es la relativa a la cultura organizacional e institucional, como la adopción de usos y costumbres de tipo castrense para la gestión interna y el desempeño externo de la Policía (Alvarado y Zaverucha, 2009: 5). Finalmente, un cuarto significado es la incorporación de fuerzas militares en tareas de seguridad pública en complemento o en paralelo con las fuerzas policiales (Deare, 2008: 23). Para los efectos de este artículo, nos centraremos en esta última definición.

Separación de funciones entre defensa nacional y seguridad pública

La separación de la seguridad pública y la defensa nacional ha ganado adhesiones en América Latina desde la década de los años noventa, en buena medida, como una reacción histórica al antecedente de la Doctrina de la Seguridad Nacional que inspiró la actuación de dictaduras en la región, lo que se tradujo en masivas violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, forma parte de una tendencia de homologación con las formas de organización estatal dominante en las democracias contemporáneas.

Esta tendencia ha sido plasmada en instrumentos regionales de integración como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en

² En países de la región como Guatemala, Honduras y El Salvador, se han nombrado como ministros encargados de la seguridad pública a militares en situación de retiro, lo cual, según críticos, es una forma de militarización.

Centroamérica (artículo 2, literal b), en vigencia desde 1997. Más recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, en el cual ratifica la necesidad de separación de funciones, indicando que la participación de fuerzas militares en tareas de seguridad ciudadana entraña el peligro, históricamente demostrado, de violación a los derechos humanos, dada la naturaleza, enfoque y entrenamiento militar, no concebido para tal fin. La Comisión ve con gravedad que dicha participación incluya tareas de investigación criminal e inteligencia, las cuales deberían ser realizadas por cuerpos civiles bajo el control parlamentario y judicial (CIDH, 2009: 42-44).

La remilitarización de la seguridad pública

La remilitarización de la seguridad pública (PNUD, 2010: 198-199) ha cobrado especial fuerza en el Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador) en la primera década del presente siglo, estimulada indirectamente por tendencias globales como la lucha contra el terrorismo y directamente por la lucha contra el narcotráfico, ambas lideradas por los Estados Unidos de América.³

Paradójicamente, los países citados tuvieron reformas policiales, con diversos niveles de profundidad, que propiciaron la desmili-

tarización de las fuerzas de seguridad pública para convertirlas en cuerpos civiles.

Las justificaciones de esta iniciativa van desde el incremento de la violencia y el crimen común, a la necesidad de enfrentar el crimen organizado, en particular, el narcotráfico⁴ y el combate a las pandillas delictivas. Incluso se ha propuesto a las Fuerzas Armadas como entidades receptoras de menores de edad o jóvenes en conflicto con la ley penal para que realicen servicio militar, con la creencia que ello corregirá su déficit de “disciplina”.⁵

Tras las justificaciones subyacen varias ideas o visiones. A continuación agrupamos algunas de ellas, sin ánimo de ser exhaustivos o concluyentes:

En primer lugar está la **visión incrementalista** como solución al déficit de eficacia policial y del sistema de justicia penal en general. Según esta, es necesario complementar cuantitativamente las fuerzas de seguridad para lograr mayor presencia territorial y más capacidad de control. Sin embargo, el número de elementos de seguridad haciendo cobertura en el territorio ha sido puesto en duda en investigaciones académicas como una respuesta efectiva por sí sola (Bayley, 1994: 4-6).

Esta visión aparece como una solución rápida y barata, pero en el fondo, representa una opción frente a un delicado dilema. Por

3 Mientras este artículo se encontraba en evaluación editorial, se realizó la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, en Punta del Este, Uruguay, los días 8 y 9 de octubre de 2012, en la cual el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Leon Panetta, expresó un importante giro en la política sobre la participación militar en asuntos de seguridad interior al reconocer que no es una solución de largo plazo y admitió que “Estados Unidos reconoce que a veces es difícil determinar si las amenazas transnacionales que amenazan la paz y la estabilidad son asuntos de defensa o de mantenimiento del orden interno” (*La Opinión*, 2012).

4 Este aspecto en particular forma parte de la agenda del trabajo del Comando Sur de los Estados Unidos de Norteamérica (Southern Command, 2010; Fraser, 2012) y su expresión concreta es la denominada *Operación Martillo*, que involucra a varios ejércitos de la región (Southern Command, 2012).

5 Un estudio realizado en una muestra de personas que prestaron servicio militar en Argentina demostró que dicha circunstancia incrementaba las posibilidades de que una persona se involucrara en hechos delictivos, con lo que la supuesta finalidad “preventiva” o “rehabilitadora” del servicio militar que promueven sus impulsores, podría ser un “tiro por la culata” (Galiani, Rossi y Schargrodski, 2011).

un lado, se dispone de un contingente humano listo para ser desplegado bajo orientaciones mínimas y su presencia en los territorios es percibida como una respuesta inmediata de las autoridades. Por el otro, los procesos de fortalecimiento institucional de las policías, así como el desarrollo de estrategias de prevención, se perciben como lentos, costosos y políticamente poco redituables frente al reclamo ciudadano.

Cantidad no es mejor que calidad y la intervención de efectivos militares con poca o nula formación en la materia va en detrimento de la calidad del servicio y supone un riesgo en materia de derechos humanos.

Luego tenemos la **visión de la fuerza**. Aquí existirían dos hipótesis discursivas, una que parte del argumento de que la situación de inseguridad ha superado los medios ordinarios para la gestión de la seguridad interior y se hace necesaria la intervención del mayor poder del Estado, pues la situación amenaza la seguridad nacional.

La segunda sería dar una imagen de mayor dureza contra el delito, coherente con los discursos de populismo penal que atraen a una buena parte del electorado en sociedades agobiadas por el crimen (PNUD, 2010: 174; De la Torre y Álvarez, 2011), con culturas políticas que otorgan un débil apoyo al estado de derecho.⁶

Sin embargo, el incremento cuantitativo (visión incrementalista), aumenta la captación de casos, pero no las de procesamiento de la investigación criminal y la justicia penal,

generando un cuello de botella que a la larga resulta contraproducente, pues debilita la capacidad para dar respuesta oportuna y la baja calidad de los casos presentados redundan en la liberación de sospechosos, incrementando el sentimiento de impunidad e inseguridad de la ciudadanía, debilitando la legitimidad del estado como provisor de seguridad y justicia (Cruz, 2010: 5), es decir, refutando la visión de la fuerza o dureza con el delito.

La tercera es la **visión de la (des)confianza**, se basa en la pérdida de credibilidad en las fuerzas policiales debido a su corrupción (Deare, 2008: 26) Casos como los de México, y más recientemente Honduras, muestran como esa profunda desconfianza en las propias fuerzas policiales, la lleva a ser desplazada por otro actor que no padezca de dichos males. Si bien es posible obtener algunos resultados por esta vía (Bayley y Taylor, 2009: 20) esta apreciación es muy relativa. No hay prueba que las fuerzas militares sean menos vulnerables a la corrupción. La realidad da muestra de lo contrario.

La literatura sobre cultura política en la región es unánime y consistente en señalar que la falta de confianza en la Policía y la mala conducta o corrupción de esta, así como la percepción de la inseguridad y la victimización por el delito, deterioran el apoyo al régimen democrático (Cruz, 2010: 2) y estimulan el apoyo social a las políticas autoritarias o de mano dura como la militarización de la seguridad pública (Buchanan, 2012: 6; Pérez, 2009).

Una revisión de los niveles de confianza ciudadana hacia las fuerzas armadas y las policías en América Latina revela que, con excepción de Chile y Uruguay, en el resto de países de la región la ciudadanía expresa tener más confianza en las primeras (Pérez, 2009: 5) Por otro lado, la ciudadanía en la mayoría de países en la región creía, en 2010, en un

⁶ La sociedad salvadoreña bajó su apoyo al estado de derecho entre los años 2004-2010, colocándose como uno de los países de las Américas con menor apoyo en esa materia (47,4), solo superando al Ecuador (45,5). El 52,6% de los salvadoreños y salvadoreñas creía que las autoridades podían, en ocasiones, actuar fuera de la ley (Córdova, Cruz y Sellingson, 2010: 106-107).

porcentaje significativo de más del 40% de las opiniones, que las policías estaban involucradas en el crimen (Cruz, 2010: 2). Es decir, la decisión de militarizar no es un criterio unilateral de los gobiernos, sino que también cuenta con un contexto social favorable.

Acuerdos de paz y reforma del sector seguridad

Implementación de la reforma del sector seguridad

Los Acuerdos de Paz de 1992 separaron constitucionalmente las labores de seguridad pública de las de defensa nacional (Art. 159 Cn.) Ambas se encontrarían bajo el mando de autoridades civiles en ministerios diferentes y establecerían nuevas doctrinas institucionales incorporando la aplicación de los derechos humanos.

La Fuerza Armada fue reducida en su personal, tanto de índole propiamente militar, como el integrado en los Cuerpos de Seguridad Pública, los cuales fueron disueltos con la creación de un nuevo cuerpo policial. Se estableció una Comisión ad hoc para depurar a oficiales involucrados en graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto. También se creó un Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), dependiente de la Presidencia de la República, que sustituyó al Batallón de Inteligencia Militar.

Se creó una nueva Policía Nacional Civil (PNC) que pasaría a ser el único cuerpo de seguridad pública y una Academia Nacional de Seguridad Pública, las cuales fueron adscritas al Ministerio de Gobernación y se creó un Viceministerio de Seguridad Ciudadana para su conducción.

La reforma del sector seguridad fue enfática en dar preponderancia a la civilidad en la dirección de la seguridad pública. El artículo 168 de la Constitución, en su ordinal 17, establece que corresponde al Presidente de la República organizar, conducir y mantener la PNC bajo la dirección de autoridades civiles.⁷

La reforma constitucional redefinió el rol de la Fuerza Armada, centrada en sus funciones de defensa de la soberanía y la integridad del territorio, así como asistencia en casos de emergencia nacional o calamidad pública, el manejo del registro y control de armas de fuego y explosivos y, de manera excepcional, “si se han agotado los medios ordinarios” el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública lo cual se realizará solo por el tiempo y en la medida que fuese necesario, cesando al momento de haber alcanzado el restablecimiento del orden, todo lo cual estaría sujeto a control legislativo *ex post* (Art. 168, Ord. 12 y 212, Cn.).

La transición de un esquema a otro no fue en manera alguna simple. Como todo proceso de pacificación negociado, permanece cierta inercia del conflicto que dificulta la implementación a plenitud de los acuerdos (ONU, 1997). Además, estaba la situación social posconflicto, afectada por una descomunal crisis de seguridad pública. Si bien el Gobierno enfrentaba una demanda real para lograr tener presencia en el nivel territorial, la ocasión también se prestaba para el oportunismo y la distorsión del proceso de reforma. A pesar de dichas dificulta-

7 El término “dirección”, utilizado en la disposición constitucional citada, comprende una serie de autoridades detalladas por el texto del Acuerdo de Paz, “estas serán: el Presidente de la República, el Ministro, el Viceministro, el Director General de la Policía, los Subdirectores Generales, el Inspector General, los Jefes de División de cada servicio y los Jefes de las Delegaciones Departamentales” (capítulo 2, apartado 3. Marco Jurídico, A1) (ONU, 1992).

des e incumplimientos, el proceso no se revirtió o fracasó (Zamudio, 2011: 64-65).

En este contexto, se implementaron planes que incorporaban a la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública. El primero fue el Plan Grano de Oro, lanzado a fines de 1992, orientado a la protección de la cosecha de café. Luego, en 1993, se lanzó el Plan Vigilante, con el cual la Fuerza Armada realizaba patrullaje en carreteras y zonas rurales en apoyo a la nueva PNC y a la saliente Policía Nacional. Finalmente, en 1995 se lanzó el Plan Guardianes (Cruz, 2005: 252), manteniendo el uso de la Fuerza Armada en tareas de patrullaje, instituyendo los denominados Grupos de Tarea Conjunta (GTC), un combinado de fuerzas policiales y militares bajo el mando de elementos de la PNC, que se destinaron a las zonas rurales del interior del país como una medida para incrementar la presencia de fuerzas de seguridad mientras la PNC alcanzaba un número adecuado de elementos, lo cual se ha venido prorrogando año con año.

Si bien el Plan Guardianes tuvo críticas por ser una potencial contravención a la nueva función de la Fuerza Armada, la situación de debilidad institucional y de incremento del crimen justificaban su uso, siempre y cuando estuviese dentro de ciertos parámetros de control (Díaz, 1995: 8; ONU, 1997: 95), sin embargo, nunca se llegó a realizar un informe de lo actuado ante el Parlamento ni se creó una normativa especial que la regulara.

Militarización de la seguridad pública 2009-2012

En 2009 ocurrió un hecho político trascendental: la ex guerrilla y ahora partido político de izquierda FMLN ganó las elecciones presidenciales, lo cual generó múltiples expecta-

tivas y especulaciones alrededor de sus decisiones y estrategias en materia de seguridad, debido al papel crítico frente a las políticas de los gobiernos predecesores, además porque dicho instituto político había mantenido, desde el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz hasta el año 2003, una reserva sobre la calidad de la Fuerza Armada como institución “permanente” del Estado salvadoreño y sugería su eventual disolución.

No obstante lo anterior, el Gobierno continuó requiriendo a la Fuerza Armada como apoyo. En septiembre de 2009, el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo 60, autorizando la continuidad del trabajo de la Fuerza Armada hasta el 30 de septiembre de 2010.

Apenas a un mes de emitido, este fue reformado por el Decreto Ejecutivo 70 en dos sentidos: en primer lugar, redujo el término de la participación militar a 180 días. Las razones de tal decisión parecen poco claras, aunque apuntan a las restricciones económicas y de austeridad que implementaba el Gobierno en ese momento. En segundo lugar, ampliaron los ámbitos de intervención y actuación de la Fuerza Armada. Se autorizaba incorporar un mayor número de elementos a labores de seguridad pública, pero, sin descartar el esquema de los Grupos de Tarea Conjunta, estableció la posibilidad de que “Fuerzas de Tarea”, es decir, patrullas exclusivamente militares, operasen en zonas determinadas, facultadas para realizar registros de personas, vehículos y arrestos en flagrancia, poniéndolos a la orden de la Policía.

También se le encargó la seguridad perimetral de los centros penitenciarios, como una medida de prevención del trasiego de celulares, armas, drogas o dinero que se realizaba por personas desde el exterior. Por primera vez, el Decreto establecía la obligación de informar a la Asamblea Legislativa sobre lo actuado.

La extensión de los campos de acción y autonomía de los militares en seguridad pública generaron tensiones entre las instituciones y sus responsables políticos e incluso altercados en el terreno entre policías y militares (*El Diario de Hoy*, 2010).

En mayo de 2010 se emitió otra reforma, extendiendo la participación de la Fuerza Armada por un año, añadiendo una nueva función: la custodia y seguridad de los centros penitenciarios así como el control de ingresos y egresos (Decreto Ejecutivo 58). Esta medida se adoptó como una intervención frente a la corrupción del personal penitenciario. Ante la necesidad de depurar sin perder capacidad operativa mientras se formaban nuevos elementos, la Fuerza Armada realizaría un papel de apoyo, pero también de control: custodiar al custodio, lo que añadía una tensión interna entre las autoridades penitenciarias y militares por el control de la seguridad y el mando de quiénes la realizaban.

Un decreto legislativo posterior que reformó la Ley Penitenciaria aclaró dos cuestiones clave: la primera, que el mando en los centros penitenciarios correspondía a las autoridades de la materia, y en segundo, que el personal militar no estaría a cargo ni tendría contacto con la población interna (Decreto Legislativo 371).

La medida generó otros focos de conflicto al interior de las cárceles, particularmente, entre los grupos de pandilleros recluidos, los cuales llegan a casi el 35% de la población penitenciaria, quienes manifestaban a través de un comunicado que sus familiares eran “víctimas de humillaciones y ultrajes” en los registros (Lemus y Martínez, 2012; Valencia y Valencia Caravantes, 2012).

Se realizaron múltiples denuncias ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre abusos y el uso generalizado

de registros invasivos principalmente en mujeres visitantes por parte de los equipos militares (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), 2011: 15). La relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad de la CIDH señaló estos hechos como graves violaciones a los derechos humanos y observó la falta de controles sobre el personal militar que las realizaba (CIDH, 2011).⁸

Según datos de la PDDH, el comportamiento de las denuncias en contra de la Fuerza Armada tuvo un importante ascenso en los últimos años. En 2007 se recibieron 31 denuncias en total; en 2008 el número descendió a 22; mientras que en 2009 el número de denuncias se incrementó a 41; en 2010 ascendió a 130 denuncias, es decir, un incremento del 217%; y en 2011 se acumularon 207 casos, lo que significaba un incremento del 59,23% respecto del año previo. Hasta el 15 de agosto de 2012, el número de denuncias recibidas para dicho año era de 100 (PDDH, 2012: 1).

Según datos del Ministerio de Defensa, el número de elementos militares en el marco de la presente administración se habría incrementado en un 57%, pasando de un número de aproximadamente 11 mil a un poco más de 17 mil efectivos (Arauz, 2011). Dicho incremento se habría justificado por las funciones en materia de seguridad pública que desempeña.

Contrario a las expectativas, 2009 y 2011 fueron dos de los años más violentos del presente siglo, llegando a cifras de 71 y 70 muertes por cada 100 mil habitantes respectivamente, mientras que la tasa para el año 2010 fue de 64.

8 El malestar por la presencia militar en el ámbito penitenciario fue un punto de agenda en las reivindicaciones pandilleras desde las cárceles. Un relato ilustrativo sobre este aspecto es “La batalla por Ciudad Barrios” (Valencia, 2011).

Según mediciones de opinión pública, a finales de 2009 el 58,8% de las personas encuestadas consideraba la participación militar como la medida más efectiva contra la criminalidad, superando el 31% que opinó que la alternativa era mejorar la capacidad de investigación y control del delito de la PNC (IUDOP, 2009: 10). A continuación se muestra cómo en un año el apoyo a la militarización de la seguridad pública se redujo, probablemente en vista de los resultados adversos en materia de seguridad.

En el nivel comunitario, un estudio realizado en uno de los municipios más violentos y de mayor presencia militar revelaba el descontento de los habitantes de las comunidades hacia la PNC y la Fuerza Armada, cuyas acciones eran consideradas autoritarias y abusivas, particularmente por los y las jóvenes que las sufren. Lejos de crear confianza y seguridad en la comunidad, se los consideraba factor de inseguridad, con una devaluada credibilidad (Portillo y otros, 2011: 38-39 y 47).

Militarización, escalada y descenso de la violencia

En el primer trimestre de 2011, las autoridades hicieron pública la existencia de un

lineamiento de las pandillas de atentar contra personal de la PNC, la Fuerza Armada y de seguridad penitenciaria (Flores y Pérez, 2011), amenaza que se hizo efectiva, especialmente en contra de militares, asesinados presuntamente por pandillas (*Diario La Página*, 2012).

En noviembre de 2011, se nombró como Ministro de Justicia y Seguridad Pública al General de División, David Munguía Payés, militar retirado cuyo cargo previo era el de ministro de la Defensa Nacional. El nuevo titular prometió la reducción de la delincuencia en un 30% en el primer año de su gestión, propuso la creación de unidades policiales especializadas y un subsistema legal especial para las pandillas y la implementación de estados de sitio focalizados en determinadas zonas para facilitar las intervenciones policiales y militares.

A finales de enero de 2012, el Presidente nombró como Director General de la PNC al General Francisco Salinas, militar retirado que venía de ser Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Ambos nombramientos fueron cuestionados por organismos de sociedad civil, argumentando que con ellos se militarizaban las instituciones de segu-

Tabla 1. Valoración del apoyo de la Fuerza Armada en seguridad pública, 2010-2011

¿Qué tanto cree usted que la presencia del Ejército en las calles contribuye a reducir la delincuencia en el país?	2010	2011
Mucho	45,0	32,2
Algo	27,5	27,2
Poco	21,5	28,8
Nada	6,0	11,8

Fuente: Construcción propia con datos de IUDOP, 2010: 10; 2011: 10).

ridad pública en contradicción con el mandato constitucional.⁹

En los meses siguientes se experimentó una escalada en los homicidios, hecho que fue interpretado por las autoridades como una reacción a los nombramientos y al trabajo en curso (Castillo, 2012).

En marzo de 2012, se difundió por diferentes medios la existencia de un acuerdo entre las principales pandillas del país para cesar las agresiones entre ellas así como los atentados contra los miembros de fuerzas de seguridad, con la intención de avanzar en un proceso más sostenido de reducción de la violencia (Lemus y Martínez, 2012). Este proceso es conocido como “la tregua”. El resultado fue una inmediata reducción de homicidios. De un promedio de 14 diarios en los primeros meses del año, se redujeron hasta 5, lo que se mantenía a la fecha que esto se escribía.

Un mes después del anuncio, se inició el retiro del personal militar de los centros penitenciarios. Según la versión oficial, este operó debido a que las autoridades penitenciarias lograron contar con el personal y equipo necesario para realizar las tareas de control, aun y cuando, el Ejército continuaría brindando seguridad perimetral a las instituciones carcelarias. Se reconoció que las denuncias por violaciones a los derechos humanos en las cárceles habían pesado en la decisión y se negó que el retiro de militares estuviese relacionado con el proceso de tregua entre las pandillas (Valencia y Valencia Caravantes, 2012).

Ante informaciones periódicas que revelaban una supuesta negociación entre el Gobierno y las pandillas para establecer la tregua (Martínez y otros, 2012), ambos actores se

9 Se presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de los nombramientos, cuya resolución aún estaba pendiente al momento de remitir este artículo.

desmarcaron de los señalamientos¹⁰. No obstante, las pandillas no han perdido la oportunidad para plantear reivindicaciones concretas dirigidas al Gobierno. En julio de 2012, presentaron un listado de peticiones, como presupuesto para un proceso de negociación con las autoridades, entre ellas se encontraba el acuartelamiento del Ejército (Sáenz y Martínez, 2012).

Conclusiones

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior en El Salvador es una realidad que viene en aumento desde el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, los cuales, paradójicamente, buscaban una mayor desmilitarización del orden público. El fenómeno no solo se ha institucionalizado y expandido su influencia en el ámbito interno, sino que previsiblemente persistirá en el marco de las tendencias hemisféricas y regionales que la promueven.

No hay evidencia sobre el impacto que esta medida haya tenido en la mejora de los niveles objetivos de seguridad, por el contrario, su uso en los años recientes ha coincidido con en el alza de la violencia en El Salvador, arrojando además un saldo negativo en materia de derechos humanos, credibilidad institucional y mayores costos presupuestarios.

Es necesario dilucidar o determinar cuáles son las pretensiones de incorporar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen

10 Meses más tarde, el ministro de Justicia y Seguridad Pública admitió en una entrevista que la tregua entre pandillas había sido una iniciativa promovida activamente desde su despacho (Martínez y Sanz, 2012) y haber autorizado algunas medidas y movimientos en el ámbito penitenciario para lograr el acuerdo.

organizado, particularmente contra el narcotráfico. Estas tienen un importante papel que jugar en lo que compete a sus labores constitucionales: control de espacio aéreo, marítimo y seguridad fronteriza; sin embargo, a veces parecería que se plantea la necesidad de intervenir de manera frontal (bélica), en contra de aquellas organizaciones criminales, así como la generación de inteligencia, de manera paralela a la Policía, sin ningún mecanismo de control político o judicial.

El uso de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior es un indicador del debilitamiento del régimen democrático en tanto se enmarca en el contexto de políticas de mano dura que socavan los derechos humanos. También es evidencia de las grandes falencias en el Gobierno de la seguridad pública que van desde la débil o ausente conducción civil de esta, pasando por la falta de implementación de políticas públicas integrales de seguridad ciudadana, hasta la limitada profesionalización de las fuerzas policiales y sus mecanismos de gestión y control.

Es necesario reflexionar seriamente sobre las opciones de intervención disponibles ante un complejo problema como la inseguridad, que no puede ser tratado solamente desde un enfoque represivo. Tal como lo sostiene Deare (2008: 26), la militarización es un derivado directo de la debilidad estatal para conjugar la relación desarrollo - seguridad y para resolver los asuntos prioritarios para la población.

Sin embargo, la falta de presencia estatal en estados inacabados o en riesgo de ser estados fallidos o aquellos con graves problemas de conflictividad social es una realidad a resolver, donde la asistencia militar es una alternativa. A continuación se proponen unos criterios para acotar y afinar los límites y alcances de las instituciones de seguridad interna y externa en dichas circunstancias.

Un primer criterio es el de rectoría y conducción política. Además de excepcional, la intervención de Fuerzas Armadas debería ser conducida y supervisada por las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública y estar, además, sujetas a mecanismos de control públicos y dentro de los parámetros constitucionales y legales. La sola presencia de personal militar en tareas de seguridad interior tiende a generar una dualidad de mando entre el funcionario encargado de la seguridad pública y el encargado de la conducción militar que lleva a incoherencias y hasta roces por el control de las actividades de seguridad, pero a la hora de rendir cuenta por los resultados de las políticas de seguridad, el funcionario encargado de esta responde por los resultados globales y no el secretario o ministro de la Defensa.

Un segundo criterio tiene que ver con la funcionalidad y naturaleza de las instituciones. La debilidad de las fuerzas policiales solo puede solventarse a través de procesos de fortalecimiento institucional y no por la sustitución de esta por una institución diferente. La participación o colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior debería darse desde aquellas áreas propias de su gestión y mandato que inciden de manera directa o indirecta en la seguridad pública (seguridad fronteriza, control del espacio marítimo y aéreo, control de armas de fuego y arsenales, por ejemplo).

Un tercer criterio tendría que ver con la temporalidad y la excepcionalidad de la intervención militar en el terreno. Países como El Salvador y otros de la región han tenido dificultades en la cobertura estatal de todo el territorio en materia de seguridad debido a una insuficiente cantidad de recursos humanos y presupuestarios, lo cual ha dado paso a la existencia de zonas “grises” que cuestionan o riñen con la soberanía estatal (Deare, 2008: 26).

Frente a esta necesidad, las Fuerzas Armadas podrían atender, de manera supletoria, aquellos espacios, pero solo de manera temporal y excepcional mientras el Estado logra establecer recursos en materia de seguridad pública y de otras áreas. Todo lo anterior, basado en un plan con programaciones y metas, para evitar su extensión en el tiempo.

Bibliografía

- Alvarado, Arturo y Jorge Zaverucha (2009). "La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada". *Ponencia presentada en el XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Borrador para discusión*. Río de Janeiro, 11-14 de junio. Disponible en: <https://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/AlvaradoArturo.pdf>
- Arauz, Sergio (2011). "Cantidad de militares ha crecido un 57% en primer Gobierno de izquierda". *Periódico Digital El Faro*, 7 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201112/noticias/6827/>
- Bailey, John y Matthew M. Taylor (2009). "Evade, corrupt or confront? Organized crime and the state in Brazil and Mexico". *Journal of Politics in Latin America*, 1, 2: 3-29. Disponible en: <http://hup.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/38/38>
- Bayley, David (1994). *Police for the future*. Londres: Oxford Press.
- Buchanan, Cornelia; Liz DeAngelo, Ruidan Ma y Chris Taylor (2012). "Mano dura en las Américas: ¿quién apoya a las políticas de mano dura?". *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 80. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO880es.pdf>
- Castillo, Beatriz (2012). "Munguía Payés acepta alza de homicidios en su gestión y asegura que es una 'bienvenida'". *Diario CoLatino*, 1 de marzo. Disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20120301/nacionales/100932/Mungu%C3%ADa-Pay%C3%A9s-acepta-alza-de-homicidios-en-su-gesti%C3%B3n-y-asegura-que-es-una-%E2%80%9Cbienvenida%E2%80%9D.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington DC: Organización de Estados Americanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). *Observaciones preliminares de la visita de la relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad a El Salvador*. Washington DC: CIDH. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/ANEXO.104-10.pdf>
- Córdova Macías, Ricardo; José Miguel Cruz y Mitchell Sellingson (2010). *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Vanderbilt: Latin American Public Opinion Project. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/es/2010-culturapolitica2.pdf>
- Cruz, José Miguel (2005). "Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador", en: Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores.
- Cruz, José Miguel (2010). "Mala conducta policial y democracia en América Latina". *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 33. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO833es.pdf>
- De la Torre, Verónica y Alberto Martín Álvarez (2011). "Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central". *Perfiles Latinoamericanos* 37, enero-junio: 33-50. Disponible en: <http://publicaciones.flacso.edu.mx/images/Perfiles/Perfiles37/37delatorrealvarez.pdf>
- Deare, Craig A. (2008). "La militarización en América Latina y el papel de los Estados Unidos". *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, VIII, 3: 22-34.
- Diario La Página* (2011). "Militares ¿el nuevo "target" de los mareros?". *Diario Digital La Página*, 22 de febrero. Disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/62809/2012/02/21/Militares-el-nuevo-%E2%80%9Ctarget%E2%80%9D-de-los-mareros>
- Díaz, Francisco (1995). "Ponencia de Francisco Díaz", en: FLACSO. *Crisis de la seguridad pública: causas, efectos y soluciones*. San Salvador: FLACSO: 1-20.
- El Diario de Hoy* (2010). "Crecen roces entre la Fuerza Armada y PNC". *El Diario de Hoy*, 30 de diciembre. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idArt=5447852&idCat=6358
- Flores, Ricardo y Ernesto Pérez (2011). "Pandilleros ordenan atacar a PNC y al Ejército". *La Prensa*

- Gráfica*, 5 de marzo. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/176240-pandilleros-ordenan-atacar-apnc-y-al-ejercito.html>
- Fraser, Douglas (2012). *Posture statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command before the 112th Congress House Armed Services Committee*, 6 de marzo. Disponible en: http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM_2012_Posture_Statement.pdf
- Galiani, Rossi y Schargrodski (2011). "Conscription and Crime: Evidence from the Argentine Draft Lottery". *American Economic Journal: Applied Economics* 3: 119-136, abril. Disponible en: <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/app.3.2.119>
- IUDOP (2009). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2009". *Boletín de Prensa, XXIV*, 6.
- IUDOP (2010). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país en 2010". *Boletín de Prensa, XXV*, 2.
- IUDOP (2011). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales del 2011 y opinan sobre las elecciones de 2012". *Boletín de Prensa, XXVI*, 2.
- La Opinión* (2012). "'Militares no son solución' Panetta: uso interno de militares en América no es 'solución de largo plazo'", 10 de agosto. Disponible en: <http://www.laopinion.com/article/20121009/IMPORT01/310099919>
- Lemus, Efrén y Éscar Martínez (2012). "Raúl Mijango hace público comunicado conjunto de la Mara Salvatrucha y el Barrio 18". *Periódico Digital El Faro*, 23 de marzo. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/8078/>
- Martínez, Carlos; Carlos Martínez; Sergio Arauz y Efrén Lemus (2012). "Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios". *Periódico Digital El Faro*, 14 de marzo. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>
- Martínez, Carlos y José Luis Sanz (2012). "La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas", 11 de septiembre. Disponible en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>
- ONU (1992). *Acuerdos de Paz de El Salvador*. ONU: San Salvador.
- ONU (1997). *Ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*. ONU: San Salvador.
- Pérez, Orlando J. (2009). *El crimen y el apoyo a los golpes militares en América Latina. Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 32. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0832es.pdf>
- PNUD (2010). *Informe de desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano*. Bogotá: PNUD.
- Portillo, Nelson; Alejandro Juárez y Rebeca Castellanos (2011). *Más allá del estigma y el temor. Estudio diagnóstico sobre la situación socioeconómica y religiosa de las comunidades del norponiente del municipio de Tonacatepeque*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) (2011). *Correspondencia de fecha 3 de enero de 2011, referencia PACDI/001/2011, dirigida a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa*. San Salvador: s/e.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) (2012). *Oficio PACDI/105/2012 de fecha 4 de octubre de 2012 dirigido a Edgardo Amaya Cobar*. San Salvador: s/e.
- Saenz, José Luis y Carlos Martínez (2012). "La lista de peticiones que las pandillas hicieron al Gobierno". *Periódico Digital El Faro*, 17 de julio. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201207/noticias/9145/>
- Southern Command (2010). *Command Strategy 2020*. Disponible en: http://www.southcom.mil/aboutus/Documents/Command_Strategy_2020.pdf
- Southern Command (2012). *Operation Martillo*. Disponible en: <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/Operation-Martillo.aspx>
- Valencia, Daniel (2011). "La batalla por Ciudad Barrios". *Periódico Digital El Faro*, 10 de abril. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201104/salane-gra/3910/>
- Valencia, Daniel y Roberto Valencia Caravantes (2012). "El Gobierno aleja a los soldados de las labores de registro en todas las cárceles". *Periódico Digital El Faro*, 10 de abril. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201204/noticias/8257/>
- Zamudio, Laura (2011). "Problemas de acción colectiva en procesos de pacificación: oportunismo e instituciones". *Perfiles Latinoamericanos* 37, enero-junio 2011: 51-71. Disponible en: <http://publicaciones.flasco.edu.mx/images/Perfiles/Perfiles37/37zamudio.pdf>