

ISSN 2225-5648



REVISTA
POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

AÑO 4, VOL. 2, JULIO · DICIEMBRE 2014



SÍMBOLO PERMANENTE DE PAZ



**PROSPECTIVA
DE SEGURIDAD**

AÑO 4, VOL. 2, JULIO – DICIEMBRE 2014



REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Revista Semestral

Indizada en:

**Latindex, Lamjol, Google Académico,
E-Revistas, V-Lex, Dialnet**





REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Director General ANSP

Jaime Edwin Martínez Ventura

Consejo Académico ANSP (2012-2015)

Jaime Edwin Martínez Ventura (Presidente)
Óscar Antonio Fernández Orellana
Carmen Yolanda Rodríguez Martínez
Francisco Elías Valencia Soriano
Ricardo Salvador Martínez
Carlos Federico Paredes Castillo
Maritza Elizabeth Anaya de Molina
María Liliam Navarrete de Peraza
Mauricio Campos Huevo
Luis Roberto Flores Hidalgo
(Representante del Director General de la PNC
ante el Consejo Académico)

Subdirector Ejecutivo ANSP

Comisionado José Manuel Olivares Rivera

Jefa de la División de Estudios ANSP

Luisa Carolina Arévalo Herrera

Coordinador Principal del CINC-ANSP

Juan Carlos Morales Peña

Editor Jefe revista "Policía y Seguridad Pública"

Juan Carlos Morales Peña

Editor Asistente

Augusto Rigoberto López Ramírez

Editorial

Academia Nacional de Seguridad Pública

Equipo CINC

Yesenia Elizabeth Delgado Hernández
Augusto Rigoberto López Ramírez
Ana Jeannette García Valiente

Colaboradores internos

Alejandra Patricia Gutiérrez Portillo
Álvaro Augusto Vejarano Anzola

Colaboradores externos

Claudia María Samayoa Herrera
Brenda Gallegos

Traductores

PCM Internacional
Ing. Juan Benavides
Silvia Pérez

Corrección de estilo

corríhelo
Corrección de redacción y estilo

Diagramación

Luis Alonso Chávez Zepeda

Diseño original logo CINC-ANSP

Juan Carlos Morales Peña

Dibujo y arte logo CINC-ANSP

Christian S. V. Salazar Alvarenga

ISSN 2225-5648

© Academia Nacional de Seguridad Pública
© Centro de Investigación Científica CINC-ANSP

Las opiniones expresadas en esta revista son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los trabajos de esta revista pueden ser utilizados libremente siempre que se cite la fuente.

Comité Científico Editorial

Internacionales

- *Dra. Xiomara Avendaño Rojas (Nicaragua)*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dr. Benjamin Badura (Alemania)*
Universidad de Potsdam, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Alemania
- *Dra. María Stella Baracaldo Méndez (Colombia)*
Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, Colombia
- *Msc. Esteban Benavides Yates (Argentina)*
Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Canadá
- *Dra. Francisca Cano (España)*
Universidad de Barcelona, España
- *William Godnick Ph D. (Estados Unidos de América)*
Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), Perú
- *Dr. Michael Gold-Biss (Estados Unidos de América)*
National Defense University, Estados Unidos de América
- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)*
Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, España
- *Dr. Günther Mainhold (Alemania)*
Cátedra Humboldt en el Colegio de México y la UNAM, México
- *Dra. Roxana Loubet Orozco (México)*
Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- *Dr. Lluís Paradell Fernández (España)*
Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, España
- *Dr. David Spencer (Estados Unidos de América)*
National Defense University, Estados Unidos de América
- *Msc. Ivonne Yenissey Rojas (México)*
Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- *Dra. Sonja Wolf (Alemania)*
Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), México

Nacionales

- *Sub Comisionado Juan Carlos Arévalo Linares*
Policía Nacional Civil
- *Lic. Emilio Díaz Montenegro*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Lic. Pedro Antonio Escalante Arce*
Academia Salvadoreña de la Historia
- *Dr. Óscar Fernández Orellana*
Pedagogo y Asesor parlamentario
- *Msc. José Antonio Guzmán Cardona*
Departamento de Formación Inicial, ANSP
- *Dra. Sandra Geraldine Huevo Alférez*
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- *Lic. Oscar Alberto Ibarra*
Observatorio Municipal de Violencia, Alcaldía de Santa Tecla
- *Dr. Carlos Gregorio López Bernal*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dr. Antonio Martínez Uribe*
Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH)
- *Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura*
Director General ANSP
- *Dr. José Humberto Morales*
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Msc. Juan Carlos Morales Peña*
Centro de Investigación Científica ANSP
- *Sub Comisionado William Padilla Riquelmi*
Unidad de Planificación Institucional, ANSP
- *Lic. Eduardo Sancho Castañeda*
Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, Universidad Francisco Gavidía
- *Dra. Mirna Victoria Quinteros*
Doctorado en Derecho, Universidad "Dr. José Matías Delgado"
- *Msc. Leonardo Ramírez Murcia*
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales UES y Tribunal Quinto de Sentencia (Juez)
- *Lic. Martín Rogel Zepeda*
Tribunal Tercero de Sentencia (Juez)

Evaluadores de este número

Internacionales

- *Mtro. Eduardo Raúl Balbi (Argentina)*
Red Escenarios y Estrategia en América Latina, Argentina
- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)*
Policía de la Generalitat – Mossos d S'quadra, España
- *Dr. Michael Gold-Biss (Estados Unidos de América)*
National Defense University, Estados Unidos de América
- *Mtro. Jean Paul Pinto (Ecuador)*
Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador
- *Dr. David Spencer (Estados Unidos de América)*
National Defense University, Estados Unidos de América

- *Dra. Roxana Loubet Orozco (México)*
Universidad Autónoma de Sinaloa, México

Nacionales

- *Cnel. (R) José Luis Alvarado Guevara*
Academia Salvadoreña de Historia Militar
- *Sub Comisionado William Padilla Riquelmi*
Unidad de Planificación Institucional, ANSP
- *Msc. Juan Carlos Morales Peña*
Centro de Investigación Científica, ANSP
- *Lic. Eduardo Sancho Castañeda*
Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, Universidad Francisco Gavidía
- *Lic. Luis Enrique Amaya*
Consultor Internacional e Investigador en temas de Seguridad Pública y Ciudadana
- *Lic. Emilio Díaz Montenegro*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Msc. Claudia María Samayoa Herrera*
Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador
- *Msc. Juan Ricardo Gómez Hecht*
Colegio de Altos Estudios Estratégicos
- *Lic. Álvaro Augusto Vejarano Anzola*
Departamento de Servicios Privados y Estatales de Seguridad, ANSP
- *Msd. Augusto Rigoberto López Ramírez*
Centro de Investigación Científica, ANSP
- *Ing. Willian Ernesto Marroquín*
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
- *Lic. José Andrés Oliva Cepeda*
Departamento de Estudios Económicos, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
- *Lic. María Ángela Rodríguez Ventura*
Escuela de Economía, Universidad de El Salvador

Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Misión

Realizar, propiciar y difundir investigaciones y estudios científicos en materia de seguridad pública y de policía inspirada en un enfoque holístico, integral, transversal y multidisciplinario.

Visión

Ser un ente de alto prestigio nacional e internacional de referencia centroamericana reconocido por su aporte al fortalecimiento institucional, el diseño inteligente de las políticas de seguridad pública y la innovación en los procesos educativos intervinientes en la formación policial.

Revista Policía y Seguridad Pública

Misión

Convocar especialistas nacionales e internacionales de diversa filiación institucional que se distingan por el análisis y la producción intelectual novedosa y vanguardista en el abordaje de temas recurrentes de seguridad pública y policía dentro de un esfuerzo periódico de divulgación.

Visión

Ser una revista académica y científica portadora de propuestas avanzadas, innovadoras y posibilidades interesantes conducentes a temáticas estratégicas de seguridad pública de alta incidencia social y de repercusión estructural.

Scientific Investigation Center (CINC-ANSP)

Mission

Perform, promote and publicize scientific research and studies on public security and police work from a holistic, comprehensive, and multidisciplinary approach.

Vision

Be a nationally and internationally prestigious organization, a point of reference in Central America that is recognized for its contribution to institutional strengthening, intelligent design of public security policies, and innovation in educational processes in police training.

Police and Public Security Journal

Mission

Convene national and international specialists affiliated with diverse institutions, who are known for their novel and unconventional analysis and intellectual production addressing recurring themes of public safety and police work in an ongoing effort for diffusion.

Vision

An academic and scientific journal addressing strategic public security themes with high social influence and structural impact, presenting advanced and innovative proposals including interesting possibilities.



Políticas

Objetivo general:

Desarrollar un instrumento que recoja la producción intelectual de la comunidad de la ANSP y otros especialistas extra institucionales, que permita impulsar la cultura de la investigación científica en materia de seguridad pública y policía.

Objetivos específicos:

1. Garantizar un aporte científico de calidad conducente al fortalecimiento institucional de la Academia Nacional de Seguridad Pública y su relación sistemática con la Policía Nacional Civil.
2. Generar propuestas avanzadas, respuestas pioneras y diseños inteligentes para las políticas en materia de seguridad pública.
3. Innovar con insumos e investigaciones de alto valor agregado para los procesos educativos de todo el modelo de formación policial.

A. Políticas generales.

Constituyen los grandes lineamientos sobre los contenidos, alcances, principios y objetivos de la revista, divididos en las siguientes áreas:

1. Área ética:

- 1.1 Se garantizará la protección de datos personales de colaboradores académicos, pares evaluadores u otro personal involucrado en la gestión editorial.
- 1.2 Se promoverá la búsqueda de la verdad, la justicia social y el bien común.
- 1.3 Se apreciará en el más amplio sentido todo producto académico apoyado en una sólida evidencia científica que contraste intereses creados.
- 1.4 Se inhabilitará en forma temporal o permanente a todos aquellos académicos a quienes se demuestre prácticas sistemáticas de plagio u otros vicios académicos fundamentales.
- 1.5 Se protegerán atestados de evaluación y dictámenes que formulen los pares evaluadores durante y después de la fase de arbitraje.

2. Área de producción intelectual y conocimiento:

- 2.1 Se instituirán y fortalecerán periódicamente incentivos materiales, económicos y morales para la comunidad de investigadores en su carácter de colaboradores académicos, evaluadores u otros participantes intelectuales activos.
- 2.2 Se medirá anualmente el impacto social e institucional de los trabajos publicados y se certificará a los investigadores y autores de los mismos.

3. Área de desarrollo científico y sector productivo:

- 3.1 Fomentará investigaciones prácticas de factibilidad financiera y de alta contribución substancial a los programas de investigación vigentes.
- 3.2 Estimulará investigaciones con un alto uso potencial para el diseño de políticas públicas de seguridad o de aporte cualitativo a los tomadores de decisiones.
- 3.3 Propondrá alianzas estratégicas con otras revistas académicas y científicas del mismo rubro o materia de especialización; u otros

mecanismos de colaboración que se estimen pertinentes y que gocen de estándares internacionales de reconocimiento universal.

- 3.4 Diseñará índices de medición y evaluación de desempeño, calidad e impacto científico.

4. Área de difusión del conocimiento:

- 4.1 Publicará una edición especial que recoja y organice índices de trabajos académicos, colaboradores intelectuales y sus filiaciones profesionales e institucionales y posteriormente de evaluadores, una vez se cumpla la condición indispensable de consolidación de bases de datos.
- 4.2 Publicará o incluirá en sus números editados, trabajos de autores que publican en otras revistas académicas y con las cuales se sostengan convenios en materia de cooperación científica.
- 4.3 Promoverá el ingreso de esta publicación a bases de datos indizadas para los efectos de una mejor visibilización y relacionamiento de nuestros autores con la comunidad académica internacional.

5. Área de investigación y docencia:

- 5.1 Concertará con equipos de investigadores de otras revistas académicas o comunidades científicas; esfuerzos conjuntos de investigación en su carácter transdisciplinario e interinstitucional. Favoreciendo las modalidades basadas en el concepto de asocio público-público.
- 5.2 Integrará al menos dos docentes o funcionarios de la comunidad educativa de la ANSP para el aporte sistemático de productos de investigación para cada número de la revista institucional en plena coincidencia de los programas de investigación vigentes.
- 5.3 Garantizará la libertad académica de ideas, condición que se ceñirá a la fiel observancia de los formatos científicos u otros propios del quehacer investigativo.

Policies

General Objective:

Gather the intellectual production from the ANSP community and from specialists in other institutions in an instrument that will make it possible to promote a culture of scientific research on public security and police work.

Specific Objectives:

1. Guarantee high quality scientific contributions conducive toward the institutional strengthening of the National Academy of Public Security and its systematic relationship with the National Civil Police.
2. Generate cutting-edge proposals, pioneering responses and intelligent design of public security policies.
3. Produce innovative input and research with high added value to contribute to the educational processes in the police-training model.

A. General Policies

These are the overall guidelines regarding content, scope, principles and objectives of the journal, divided into the following areas:

1. Ethics

- 1.1 Guarantee the protection of personal information of the scholarly collaborators, evaluating peers and other personnel involved in the editorial work.
- 1.2 Promote the search for truth, social justice and the common good.
- 1.3 Openness to receiving academic products that are supported by solid scientific evidence, in contrast with created interests.
- 1.4 Inclusion of any scholar will be terminated if found to be guilty of systematic plagiarism or other basic academic vices.
- 1.5 Protection will be provided for evaluation reports and judgments issued by the peer evaluators during and after the review phase.

2. Production of Intellectual Products and Knowledge

- 2.1 Material, economic and moral incentives will be instated and periodically strengthened for the research community in their capacity as scholarly collaborators, assessors, as well as for other active intellectual participants.
- 2.2 The social and institutional impact of the published work will be measured on an annual basis, and researchers and authors will be certified.

3. Scientific development and the productive sector

- 3.1 Research practices will promote financial feasibility and high substantial contribution to the current research programs.
- 3.2 Promote research with a strong potential for use in the design of public security policies and high-quality support for decision makers.
- 3.3 Promote strategic alliances with other scholarly and scientific journals in the same branch and area of specialization. Likewise, seek other mechanisms for collaborating where pertinent, and according to international and universally recognized standards.
- 3.4 Design indexes for measuring and evaluating performance, quality and scientific impact.

4. Promotion of knowledge

- 4.1 Publish a special edition gathering and organizing indexes of the scholarly work, intellectual collaborators and their professional and institutional relations, and of the evaluators, once the database has been consolidated.
- 4.2 Publish or include in its publications the work of authors who have been published in other scholarly journals and others with whom there are scientific cooperation agreements.
- 4.3 Promote the introduction of this publication into indexed databases for greater visibility and furthering the relationship of our authors with international academia.

5. Research and teaching

- 5.1 Arrangements are to be made with research teams from other scholarly journals or scientific communities to promote joint research efforts in trans-disciplinary and inter-institutional research, favoring the modes based on the concept of public-public association.
- 5.2 Involve at least two professors or officials from the ANSP educational community for systematic contribution of research products for each edition of the institutional journal corresponding with the existing research programs.
- 5.3 Ensure academic freedom of ideas. This condition shall be adhered to in terms of faithful observance of scientific formats and those of other research activities.

DECLARATORIA DE ARBITRAJE Y CLASIFICACIÓN DE TRABAJOS

1. Todo artículo se somete a un sistema de arbitraje de pares evaluadores; mecanismo indispensable para garantizar la calidad de los mismos y validar el material como aporte publicable en este instrumento de divulgación académica y científica.
2. El arbitraje es anónimo y se asigna a los expertos según sus competencias profesionales y líneas de investigación/especialización, las cuales deben coincidir con las temáticas estratégicas activas en los programas de investigación institucional.
3. La nómina de árbitros de cada edición se publica en la categoría de "Evaluadores de este número", que se ubica en las hojas de créditos.
4. Se procura mantener un equilibrio en cuanto a las filiaciones institucionales de los árbitros participantes, estableciendo una relación de proporción razonable entre nacionales, internacionales, académicos, funcionarios e investigadores de amplia trayectoria.
5. Para el arbitraje se recurre a dos expertos como mínimo, y que en caso de dictámenes contrarios; procede la convocatoria a un tercer o quinto evaluador según fórmula específica que se adopte para los menesteres de este proceso.
6. Únicamente se someten a revisión y arbitraje de pares evaluadores los Artículos Académicos/científicos, los Estudios Estratégicos y los Balances Estratégicos.

Se aceptan cuatro tipos de documentos escritos como aportes candidatos a cada publicación:

Artículos académicos/científicos: Que sean elaborados considerando la estructura IMRD (Introducción, materiales/ método, resultados y discusión). Lo anterior debe apoyarse en un sistema de citación homologado, una base teórica sustentable, un tratamiento adecuado del problema analizado y un esbozo de líneas posteriores de investigación pertinentes a la temática tratada.

Estudios estratégicos: Trabajos auxiliados en perspectivas no convencionales, apoyados en disciplinas como la estrategia, la inteligencia, la geopolítica y la prospectiva; y con umbrales de recomendación estratégica para el ámbito de la alta política de los decisores públicos.

Informes estratégicos: Documentos originados en el ámbito de la burocracia pública, identificados como literatura gris; que es sistematizada para un uso potencial y práctico a través de su consumo por decisores y planificadores como su público meta primario y prioritario. Este por su naturaleza no será objeto de arbitraje.

Balances estratégicos: Esfuerzos analíticos de tipo cuantitativo o cualitativo, que puede incluir como objeto legítimo de evaluación y estudio: coyunturas, períodos determinados, fuerzas en presencia, fortalezas- debilidades (Estados, partidos políticos, gobernantes, organizaciones y otros); bajo metodologías comparativas o de casos de estudio.

Nota: Otros aspectos sobre el arbitraje se encuentran reiterados y expuestos en forma amplia en las normas de publicación.

DECLARATION OF EVALUATION AND CLASSIFYING SUBMISSIONS

1. Each article shall be subjected to a system of peer reviewers; this mechanism is indispensable to ensure their quality and to validate the material's contribution to this academic and scientific publication.
2. Evaluation is anonymous and is assigned to experts according to professional competency and specialization in research, which must coincide with the strategic themes that are active in the programs of institutional investigation.
3. The roster of reviewers is published in each issue under the category "Evaluators of this issue," located on the credits pages.
4. A balance is maintained regarding the institutional affiliations of the participating arbiters, establishing a proportionate relationship between national, international, academic, public officials, and investigators with extensive professional record.
5. Evaluations require two experts as a minimum, and in the case of contrary opinions, a third or fifth evaluator according to the specific formula adopted for the proceedings in this process.
6. The only products subject to revision and evaluation by peer-evaluators shall be Academic/Scientific Articles, Strategic Studies, and Strategic Assessments.

Four kinds of written documents are accepted from candidates for each issue:

Academic/Scientific Articles: Prepared according to a the IMRD structure (introduction, materials/methods, results, discussion). The preceding must rest on a foundation of author citation, a sustainable theoretical foundation, adequate handling of the issue being analyzed, and an outline of further lines of research pertinent to the issue being addressed.

Strategic Studies: Work aided by non-conventional approaches, supported by disciplines such as strategy, intelligence, geopolitics and foresight; and with levels of strategic recommendations for use in high-level policy making, and for public decision-makers.

Strategic Reports: Documents that originate in the environment of public bureaucracy, identified as grey literature, systematized for potential and practical use by primary and priority target readership. Due to its nature, it shall not be subject to evaluation.

Strategic Balance: Analytical efforts in terms of quantitative or qualitative condition; whose objective might include a legitimate evaluation; junctures, specific periods, forces in presence, strengths, weaknesses (States, political parties, governing bodies, organizations among others); using methodologies of comparison or case studies.

Note: Other aspects of Evaluation are reiterated and expressed in greater detail in *Rules for Publishing*.

CARTA DEL DIRECTOR

En esta oportunidad el Centro de Investigación Científica nos presenta un valioso aporte de país. Se trata de un número que ha dado vida a una plataforma basada en la “Prospectiva de Seguridad”. No se conocen esfuerzos similares, ni antecedentes en esta materia, razón por la cual permitirá a la comunidad de seguridad salvadoreña y probablemente de la región; contar con una herramienta avanzada para pensar y enfrentar los problemas existentes en materia de criminalidad y flujo de ilícitos transnacionales.

Adentrarse en el futuro, constituye un excelente ejercicio para la previsión; anticipando la preparación de las condiciones, capacidades y fortalezas institucionales para la protección de sociedades golpeadas por distintos tipos de violencia y la más diversa cantidad de delitos.

Por lo anterior considero que el presente volumen puede contribuir al debate sobre los sistemas de planificación en las instituciones responsables de la seguridad pública; y en el proceso planteará tres desafíos importantes.

En primer lugar los estudios e investigaciones contenidas en este número, podrían impactar la planificación al interior de la Policía Nacional Civil (PNC); propiciando seguramente la revisión de sistemas de trabajo; pero mejor aún ponderando los problemas de seguridad en el meridiano correcto sin altibajos de subestimaciones o sobreestimaciones. Trayendo consigo que todo esfuerzo de imaginar plazos futuros, se relacionan también al cómo se ve la corporación policial en los años por venir, o cómo espera evaluar su rendimiento en general.

En segundo lugar este número de “Prospectiva de Seguridad” puede constituirse en un aporte valioso para cualquier gabinete de seguridad, tanto actuales como futuros. No me cabe duda que contribuirá, dotando de técnicas y metodologías para la construcción de proyecciones estratégicas. Puesto que está diseñado para transformar la cultura del asesoramiento en seguridad y los procesos de análisis; tal y como se recoge en uno de los estudios.

Finalmente, en tercer lugar, planteará un desafío para la Academia Nacional de Seguridad Pública; en cuanto esta institución podrá contar con disciplinas como la prospectiva para los propósitos de diseño y habilitación de ofertas educativas de nivel superior; tanto en pregrados como en postgrados, que permitan elevar el perfil de profesionalización tan necesario para un cuerpo de policía.

Esta edición constituye una satisfacción para la ANSP y para el país no obstante las limitaciones y las dificultades no han estado ausentes en este esfuerzo; es promisorio, sin embargo porque inaugura una cultura coincidente con el pensamiento avanzado. Iniciativas vanguardistas de este tipo, resultan de vital importancia porque tratan problemas complejos; además son consistentes con los anhelos de paz social de nuestro pueblo.

*Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General
Academia Nacional de Seguridad Pública
Noviembre 27 de 2014*

CARTA DEL EDITOR

Si pudiésemos tener la certeza que dentro de veinte años los países del Triángulo Norte Centroamericano, pudiesen convertirse en Estados fallidos en los cuales los aparatos militares y policiales solo controlarían limitadas partes de los territorios nacionales; mientras el resto constituirían feudos de otros actores armados como cárteles, milicias ligadas a éstos o pandillas transnacionales; con mucha seguridad las comunidades de inteligencia en el presente y las de las esferas de defensa y seguridad estarían preparándose para reducir los daños futuros que en algún momento advirtieron, pero que sus superiores desestimaron en materia de controles. Estarían evaluando críticamente su desempeño actual, el liderazgo estratégico institucional implementado y las consecuencias y amplias repercusiones que habrían generado o generarán en el futuro, sus omisiones presentes y pasadas.

La prospectiva constituye una disciplina científica avanzada que permite aproximaciones razonables e inteligentes al futuro. No pretende programar arribos a escenarios deseables o ideales, ni tampoco hacer pronósticos certeros de lo que acontecerá; si no más bien tiene una característica emancipatoria que busca recrear futuros probables, es decir, aquellos que de la extrapolación de tendencias en el pasado y en el presente han tenido un nivel de ocurrencia. La prospectiva posee una amplia plataforma de metodologías y técnicas tanto cuantitativas como cualitativas, mediante las cuales se pueden diseñar, y modelar futuribles. Constituye un recurso avanzado que permite dotar a analistas y decisores de aproximaciones anticipadas en torno a situaciones que pueden fluctuar desde la más favorable a las más desfavorables. Esto, indispensable en ámbitos de alta complejidad como los de seguridad y defensa, de allí que desde el Centro de Investigación Científica se concrete un primer esfuerzo pionero en esta materia.

El presente número sobre “Prospectiva de Seguridad” se inscribe en el concepto estratégico de una línea de trabajo fundamental que se planteó en el diseño de investigación que presidimos; esta se refiere a “Estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad”; una estrategia de investigación avanzada que inaugura por su naturaleza la primera experiencia de este tipo en el país. Por lo general nadie se preocupa por el mañana; a pocos les interesa estimar las consecuencias de largo plazo de sus actuaciones presentes. Culturalmente Latinoamérica no posee una tradición prospectivista, está rezagada en su oferta educativa especializada sobre este rubro y no cuenta con intersecciones, impactos, ni proyectos de uso potencial con áreas críticas del sector público, privado o académico.

“Prospectivas de Seguridad” es el primer proyecto editorial del país en esta materia; si bien constituye un esfuerzo vanguardista he de señalar que aún tiene

un carácter preliminar, modesto e insuficiente; si se le compara con todo aquello que se desea transformar o para lo que se requiere. Lo que sí ha existido en El Salvador es predicción técnica que no es prospectiva tal y como se le entiende; estos reportes han servido para explicar el comportamiento y las proyecciones económicas de crecimiento o en áreas tan distintas como la demografía como de alto interés por la forma de como sus dinámicas y tendencias inciden en el planeamiento general del Estado.

A lo anterior se suman otras características que han estado inherentes en la producción intelectual nacional, entre estas:

- 1. Predominio de estudios sociológicos críticos de la realidad, difundidos y ampliamente aceptados; pero desprovistos de variables futuribles, con carencia de escenarios estratégicos importantes.*
- 2. Predominio de la predicción técnica, muy jerárquica y sin impacto transversal en las políticas públicas del Estado.*
- 3. Ausencia de una cultura de la prospectiva en la formación profesional y muy evidente en la producción intelectual del país. Nadie imagina el futuro a largo plazo, prevalece la fórmula del qué hay que hacer; pero no el cómo hacerlo y el hacia ¿dónde?*
- 4. Los limitados antecedentes de producción intelectual con el uso de técnicas cuantitativas especializadas de la prospectiva; que sin embargo no son las únicas para diseñar y modelar futuribles, han sido aplicados al ámbito de la política y la gobernabilidad pero presentando dos aspectos negativos: escasez de proyección y valoración estratégica de probabilidades e incapacidad para imaginar futuros con umbrales de incertidumbre, tipología de entornos, estimaciones de tiempo entre otros. El esfuerzo culmina con un formato gris, cargado de reflexión socio-política; muy fiel a la usanza académica del mundo de las ciencias sociales, en el que desgraciadamente hay que decir y elaborar mucho para lo que puede estar contenido en una palabra o idea.*

El desafío es el fortalecimiento de esta línea de investigación que será clave para generar impactos estratégicos en el quehacer de las instituciones públicas de los ámbitos de la seguridad, la defensa y las relaciones exteriores. Los estudios de este tipo se plantean como prometedores para incidencias decisivas en los estrategias y decisores de la seguridad, contarán con un umbral en el cuál la prospectiva y otras disciplinas científicas se constituyan como factores modernizantes de la cultura del planeamiento y el asesoramiento en entes como la política por ejemplo. Está línea de trabajo, lleva consigo un planteamiento avanzado relacionado a la formación de cuadros especializados y con capacidad de réplica en todos los escenarios del sector público y las necesidades de formación profesional.

Los estudios prospectivos que se recogen en este número, contienen escenarios estratégicos en los ámbitos de la seguridad privada y sus umbrales de colaboración con el sector de seguridad en el país. Así también desarrollan futuribles importantes sobre la evolución probable de las pandillas transnacionales en términos de su expansión territorial, su armamentización y el control de ilícitos claves. Los autores participantes incursionan además en las evaluaciones prospectivas del crimen organizado, la economía subterránea y sus intersecciones con lo informal. Finalmente se incluye otro que concierne a las crisis potenciales del futuro y el uso que puede generarse de los estudios estratégicos y los prospectivos para menesteres de planeación avanzada y para los efectos de fortalecimiento de capacidades de centros de pensamiento estratégico de los ámbitos de la seguridad y la defensa.

Debe destacarse que estos primeros ejercicios prospectivos han incluido periodos de tiempo que incluyen plazos quinquenales y decenales. A mayor tramo de tiempo futuro por analizar, mayores los riesgos de la especulación; en todo caso debe contarse con las herramientas adecuadas. Esta iniciativa desecha la perspectiva de la bola de cristal y expone por el contrario derivaciones probables hacia el futuro incierto, pero partiendo de lo que hagamos o dejemos de hacer hoy.

*Juan Carlos Morales Peña
Editor Jefe*

*Revista “Policía y Seguridad Pública”
Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública
Noviembre 18 de 2014*



TABLA DE CONTENIDO

Contenido	Páginas
Artículos Académicos	
* Proliferación de armas y violencia armada en el sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades para la acción	31
Rémi Bacouillard, Camilo Duplat Guerrero y Julián Bustamante	
<i>“Análisis de casos de violencia armada y proliferación de armas de fuego en el sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe. De cómo la seguridad privada puede convertirse en fuente y víctima de la inseguridad”.</i>	
* Órganos intervinientes en la lucha contra el tráfico ilegal de mano de obra, el empleo irregular y el fraude a la seguridad social en España	81
Antonio Megías Bas	
<i>“Estudio sobre la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la seguridad social y órganos intervinientes a través de la normativa española”.</i>	
* Las agencias de seguridad privada en El Salvador: Estado de la colaboración público privada en prevención del delito en el sistema de seguridad pública	105
Juan Ricardo Gómez Hecht	
<i>“Los servicios privados de seguridad tienen un rol importante para contrarrestar la criminalidad en el país, aunque desde el sector público no se les concibe de esta manera”.</i>	
* Análisis prospectivo del desarrollo de la delincuencia organizada en El Salvador para el quinquenio 2014 – 2019	155
Juan Carlos Arévalo Linares	
<i>“Utilizando la técnica prospectiva del análisis de escenarios, se han planteado tres posibilidades de evolución del crimen organizado en El Salvador”.</i>	



Contenido	Páginas
<p>* Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025</p> <p>Herard Von Santos</p> <p><i>“De cómo las pandillas salvadoreñas pueden convertirse en actores armados con amplia presencia territorial, haciéndose de capacidades con potencial de socavamiento de los esfuerzos estatales en seguridad”.</i></p>	183
<p>* La economía informal y su conexión con el avance de formas delictivas organizadas: Prospectiva para el decenio 2015-2025</p> <p>Walter Antonio Fagoaga López</p> <p><i>“¿Hacia dónde va el sector informal en El Salvador? ¿Qué comunicación tiene con la economía de ilícitos? ¿Cuáles son los escenarios críticos que podrían plantearse en el futuro?”</i></p>	227
<p>* Los estudios estratégicos en El Salvador: Su potencial para el desarrollo de centros prospectivos de pensamiento avanzado para la seguridad nacional y la defensa</p> <p>Juan Carlos Morales Peña</p> <p><i>“Analizar el nivel de desarrollo de los estudios estratégicos y prospectivos en El Salvador, constituye la fase preliminar para orientar su potencial contribución en tanques de pensamiento de la seguridad y la defensa”.</i></p>	255
<p>* Surgimiento y proliferación de las empresas de seguridad privada en El Salvador</p> <p>Boris Saavedra</p> <p><i>“La seguridad privada a través de un análisis descriptivo de los factores que influyen en su evolución e implicaciones en la gobernabilidad y gobernanza del país”.</i></p>	327
Recensión	
<p>* “Prospectiva: Cómo usar el pensamiento sobre el futuro”</p> <p>Benjamín Badura</p> <p><i>“La prospectiva como herramienta de trabajo e instrumento para la gestión del cambio. El estudio del futuro es un ejercicio necesario para el manejo de la incertidumbre y la toma de decisiones anticipativas”.</i></p>	367

Contenido	Páginas
Leyes y Documentos Oficiales	
* Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador	375
Documentos Institucionales	
* Convenio de Integración y Coordinación Interinstitucional entre la Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)	399
* Discurso del Coordinador Principal del CINC-ANSP en la presentación del quinto número de la revista “Policía y Seguridad Pública”	409
Conozca más	
Libros	417
Web	419
Cine	421
Autores	435
Convocatoria y normas de publicación	441

TABLE OF CONTENTS

Contents	Pages
Academic Articles	
* Proliferation of weapons and armed violence in the private security sector in Latin America and the Caribbean: Challenges and opportunities for taking action	31
Rémi Bacouillard, Camilo Duplat Guerrero y Julián Bustamante	
<i>"Analysis of armed violence cases and firearms proliferation in the private security sector of Latin America and the Caribbean. How private security can become a source and a victim of insecurity".</i>	
* Agencies involved in the fight against illegal labor trafficking, irregular employment and social security fraud in Spain	81
Antonio Megías Bas	
<i>"Study on the fight against irregular employment and social security fraud and agencies involved through Spanish legislation".</i>	
* Private security agencies in El Salvador: State of public-private sector partnerships for crime prevention in the public security system	105
Juan Ricardo Gómez Hecht	
<i>"Private security services have an important role in reducing crime in the country, although the public sector does not perceive them in this manner".</i>	
* Foresight analysis of the development of organized crime in El Salvador for the five year period of 2014 – 2019	155
Juan Carlos Arévalo Linares	
<i>"By using the Foresight scenario analysis technique, three possibilities on the evolution of organized crime in El Salvador have been raised".</i>	
* Salvadoran gangs and their criminal behavior: Foresight on their organizational structures and territorial expansion for the next decade, 2015-2025	183
Herard Von Santos	
<i>"On how the Salvadoran gangs can become armed actors with extensive territorial presence, developing capabilities that can result in the potential undermining of the State's efforts in security".</i>	



Contents	Pages
<p>* The informal economy and its connection with the progress of organized crime: Prospects for the decade from 2015 to 2025</p> <p>Walter Antonio Fagoaga López</p> <p><i>“Where is the informal sector in El Salvador heading? What communication does it have with the illegal economy? What are the critical scenarios that could emerge in the future?”</i></p>	227
<p>* Strategic studies in El Salvador: Their potential for developing Foresight advanced national security and defense think tanks</p> <p>Juan Carlos Morales Peña</p> <p><i>“To analyze the level of development of strategic and Foresight studies in El Salvador as the preliminary phase to guide their potential contribution to security and defense think tanks”.</i></p>	255
<p>* Emergence and proliferation of private security companies in El Salvador</p> <p>Boris Saavedra</p> <p><i>“Private security in El Salvador through a descriptive analysis of the factors that influence its development and implications for governance and governability in the country”.</i></p>	327
Recension	
<p>* “Foresight. How to use reflections on the future”</p> <p>Benjamín Badura</p> <p><i>“Foresight as a working tool and as an instrument for change management. The study of the future is a necessary exercise in order to manage uncertainty and for anticipatory decision making”</i></p>	367
Laws and Official Documents	
<p>* Basic Law of the National Civil Police of El Salvador</p>	375
Institutional Documents	
<p>* Interinstitutional Integration and Coordination Agreement between the National Civil Police (PNC) of El Salvador and the National Public Security Academy (ANSP)</p>	399
<p>* Speech by the Main Coordinator of CINC-ANSP at the presentation of the fifth issue of the “Police and Public Security” Journal</p>	409

Contents	Pages
Further reading	
Publications	417
Web	419
Film	421
Authors	435
Call and rules for publication	441



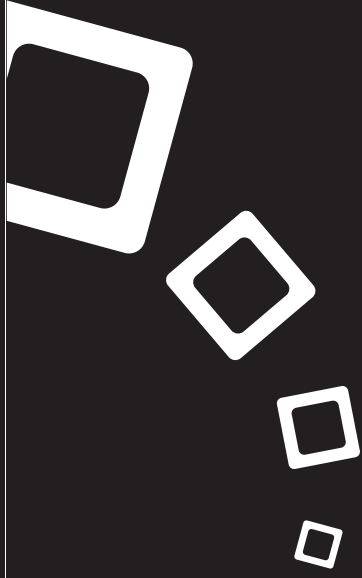
ARTÍCULOS ACADÉMICOS

- * Proliferación de armas y violencia armada en el sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades para la acción
Rémi Bacouillard, Camilo Duplat y Julián Bustamante
- * Órganos intervinientes en la lucha contra el tráfico ilegal de mano de obra, el empleo irregular y el fraude a la seguridad social en España
Antonio Megías Bas
- * Las agencias de seguridad privada en El Salvador: Estado de la colaboración público privada en prevención del delito en el sistema de seguridad pública
Juan Ricardo Gómez Hecht
- * Análisis prospectivo del desarrollo de la delincuencia organizada en El Salvador para el quinquenio 2014 – 2019
Juan Carlos Arévalo Linares
- * Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025
Herard Von Santos
- * La economía informal y su conexión con el avance de formas delictivas organizadas: Prospectiva para el decenio 2015-2025
Walter Antonio Fagoaga López
- * Los estudios estratégicos en El Salvador: Su potencial para el desarrollo de centros prospectivos de pensamiento avanzado para la seguridad nacional y la defensa
Juan Carlos Morales Peña
- * Surgimiento y proliferación de las empresas de seguridad privada en El Salvador
Boris Saavedra

- * Proliferation of weapons and armed violence in the private security sector in Latin America and the Caribbean: Challenges and opportunities for taking action
Rémi Bacouillard, Camilo Duplat Guerrero y Julián Bustamante
- * Agencies involved in the fight against illegal labor trafficking, irregular employment and social security fraud in Spain
Antonio Megías Bas
- * Private security agencies in El Salvador: State of public-private sector partnerships for crime prevention in the public security system
Juan Ricardo Gómez Hecht
- * Foresight analysis of the development of organized crime in El Salvador for the five year period of 2014 – 2019
Juan Carlos Arévalo Linares
- * Salvadoran gangs and their criminal behavior: Foresight on their organizational structures and territorial expansion for the next decade, 2015-2025
Herard Von Santos
- * The informal economy and its connection with the progress of organized crime: Prospects for the decade from 2015 to 2025
Walter Antonio Fagoaga López
- * Strategic studies in El Salvador: Their potential for developing Foresight advanced national security and defense think tanks
Juan Carlos Morales Peña
- * Emergence and proliferation of private security companies in El Salvador
Boris Saavedra



ACADEMIC
ARTICLES



**Proliferación de armas
y violencia armada en el
sector de la seguridad
privada en América Latina
y el Caribe: Desafíos y
oportunidades para la
acción***

Rémi Bacouillard
Camilo Duplat Guerrero
Julián Bustamante

Centro Regional de las Naciones
Unidas para la Paz, el Desarme y
el Desarrollo en América Latina y
el Caribe (UNLIREC), Perú
bustamante@unlirec.org

Recibido: enero 21 de 2014
Aceptado: julio 24 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 31-79]

Resumen

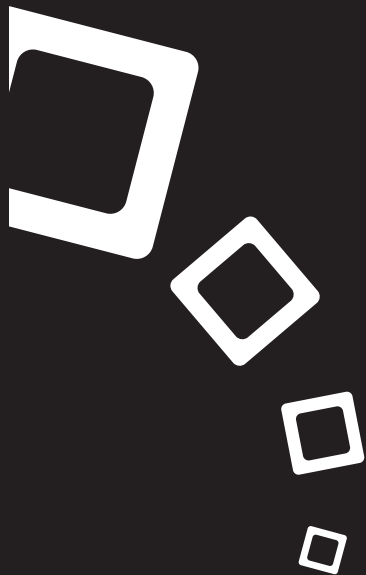
El Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) ha hecho un seguimiento de diferentes medios de comunicación en 19 países y ha documentado más de 100 artículos periodísticos que reportaron casos de violencia armada y proliferación de armas de fuego en el sector de la seguridad privada. El objetivo de esta investigación es analizar los casos reportados y sistematizar una tipología de los mismos, para evidenciar la problemática de la seguridad privada como fuente y víctima de la inseguridad. Este estudio refleja la frecuencia con la que suceden estos casos, así como el hecho de que éstos ocurren en diferentes países de la región, lo cual contribuye a que el material de estudio no constituya casos aislados sino que, por el contrario, aliente a Estados y empresas del sector a hacer frente a esta preocupante realidad.

Por último, este artículo presenta una serie de iniciativas que pueden ser implementadas por las autoridades nacionales competentes en el tema, así como por las mismas empresas del sector para afrontar los desafíos que presentan el manejo, la tenencia y el uso de las armas de fuego en la privatización de la seguridad en la región

Palabras clave

Violencia armada, tráfico de armas, armas de fuego, seguridad privada, guardias de seguridad privada.

* El grupo editor del CINC-ANSP agradece al grupo UNLIREC por autorizarnos a tener la primicia de esta investigación para los menesteres de publicación.



**Proliferation of weapons
and armed violence in the
private security sector
in Latin America and the
Caribbean: Challenges
and opportunities for
taking action ***

Rémi Bacouillard

Camilo Duplat Guerrero

Julián Bustamante

Centro Regional de las Naciones
Unidas para la Paz, el Desarme y
el Desarrollo en América Latina y
el Caribe (UNLIREC), Perú
bustamante@unlirec.org

Received: January 21, 2014

Accepted: July 24, 2014

BIBLID [2225-5643 (2014), 4:2, 27-79]

Abstract:

The United Nations Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean (UNLIREC) has been monitoring various media in 19 countries and has documented more than 100 newspaper articles on cases of armed violence and the proliferation of firearms in the private security sector. The objective of this investigation is to analyze reported cases and systematize a typology regarding such cases, in order to prove the existence of problems in the private security sector which is a source and a victim of insecurity. This study reveals the frequency with which these cases occur, as well as the fact that they occur in different countries of the region, demonstrating that the cases being studied are not isolated cases and that they encourage the States and companies within the sector to address this disturbing reality.

Finally, this article presents a series of initiatives that can be implemented by competent national authorities on the subject, as well as by the companies within the sector, to face the challenges posed by the handling, ownership and use of firearms with the privatization of the security sector in the region.

Key words:

Armed violence, arms trafficking, firearms, private security, private security guards.

* The CINC-ANSP editing group would like to thank UNLIREC for the authorization to be the first to have access to this investigation for publishing purposes



Introducción: Seguridad privada y armas pequeñas en América Latina y el Caribe¹

La seguridad privada es un término utilizado para describir una amplia gama de servicios relacionados con la seguridad y proporcionados por entidades privadas con fines de lucro. Éstos pueden incluir, entre, otros los siguientes servicios: Vigilantes y guardias (armados y no armados), patrullas, escoltas, servicios de vehículos blindados, transporte de valores y mercancías, servicios de inteligencia, perros entrenados, vigilancia electrónica, investigaciones, protección de los activos físicos, blindaje de edificios, protección de obras e infraestructura, protección anti-secuestro, capacitación en seguridad y autoprotección, ventas de armas y capacitación, así como la intermediación de estos servicios (Carballido, 2008).

El incremento de la delincuencia y de la violencia en América Latina y el Caribe ha puesto de manifiesto la imposibilidad de algunos Estados de la región de proveer de manera sistemática y constante seguridad a sus habitantes. Este fenómeno ha impulsado un incremento importante del sector de la seguridad privada en casi todos los países de la región durante las últimas dos décadas. La tasa de crecimiento promedio de la industria de seguridad privada en América Latina entre 1990 y 2005 fue del 8%, en comparación con el 5% a nivel mundial (Florquin, 2011). Esto genera un incremento en la demanda legal de armas de fuego y municiones, a la vez, aumenta el riesgo de robo y desvío al tráfico ilícito.

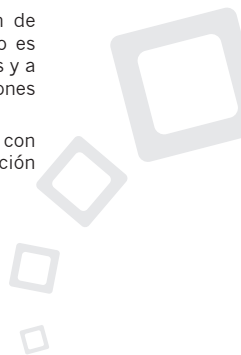
Los Estados Latinoamericanos y Caribeños abordan el tema de la seguridad privada desde diferentes enfoques, en algunos casos, promoviendo el crecimiento del sector y en otros casos, aceptando la seguridad privada como un mal necesario bajo las circunstancias actuales de inseguridad y violencia.

En el plano regional, diferentes argumentos se cruzan a favor y en contra del crecimiento del sector de la seguridad privada, o del también llamado “fenómeno de la privatización de la seguridad”. De un lado, los detractores enfrentan el debate esgrimiendo la inaceptabilidad de privatizar el derecho de todas las personas a la seguridad, y la mala reputación ocasionada por el desempeño de las compañías de seguridad que se ven envueltas en hechos criminales, accidentes con armas de fuego y uso desmedido de la fuerza en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, quienes defienden su contribución, resaltan el hecho de que las empresas de seguridad privada, además de mejorar la seguridad, constituyen una fuente importante de ingresos y empleo en muchos Estados de la región. Adicionalmente, quienes apoyan estas empresas argumentan que su existencia permite a los Estados canalizar de manera más eficiente sus recursos de seguridad hacia los sectores más vulnerables, bajo la premisa de que en los sectores más ricos las empresas complementan la acción del Estado a costo de sus beneficiarios directos.

1 Esta publicación fue preparada por un equipo de investigación del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), de la Oficina para Asuntos de Desarme, con el propósito de dar a conocer y contextualizar los fenómenos de la proliferación de armas y de la violencia armada en el sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe, para así contribuir al debate público en temas relacionados con la paz y la seguridad internacional.

El análisis de esta investigación se basa en un seguimiento a los medios de comunicación de diferentes países de la región en el periodo 2012-2013. El objetivo principal de este artículo es reflexionar sobre esta problemática poco tratada en espacios académicos y alentar a los Estados y a las empresas de seguridad privada de América Latina y el Caribe a implementar políticas y acciones que regulen este sector y reduzcan su vulnerabilidad ante la inseguridad y la criminalidad.

Colaboraron en este artículo Rémi Bacouillard, Camilo Duplat Guerrero y Julián Bustamante con apoyo de William Godnick. Este documento expresa la opinión de los autores y no refleja la posición de UNLIREC ni la de las Naciones Unidas.



El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no tiene una posición a favor o en contra de las empresas de seguridad privada, siendo éste un tema de aproximación soberana de cada Estado. No obstante, las Naciones Unidas sí plantean que el actuar de estas empresas no debe tener un impacto negativo en el Estado de Derecho y en el goce pleno de los derechos humanos de los ciudadanos; no puede contribuir negativamente a la paz y a la seguridad internacional, ni perjudicar los esfuerzos para lograr el desarrollo sostenible plasmado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme, y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), en su calidad de brazo regional de la Oficina de Asuntos de Desarme del Secretariado General de las Naciones Unidas, aborda el tema de la seguridad privada desde la perspectiva del control de armas de fuego y la prevención y reducción de la violencia armada, con el objetivo de apoyar a los Estados de la región en sus esfuerzos para implementar el Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en todos sus Aspectos (UN PoA² por sus siglas en inglés) y el Tratado sobre Comercio de Armas³ una vez éste entre en vigor.

Sin entrar en el debate sobre los aspectos positivos y negativos que la seguridad privada pueda tener, UNLIREC pretende, a partir de una revisión de artículos de prensa de diferentes medios de comunicación de la región entre 2012 y 2013 (ver Anexo I), documentar la relación existente entre la seguridad privada en América Latina y el Caribe con la proliferación de armas de fuego y los altos índices de violencia armada en la región.

Metodología

Para la elaboración de este documento, los autores documentaron 117 artículos de diversos medios nacionales de comunicación reconocidos y accesibles de manera virtual en 19 países de América Latina y el Caribe. Se analizaron artículos que fueron publicados entre un período de dos años (1 de enero de 2012 – 31 de diciembre de 2013). Tras el seguimiento a los medios, se procedió a la recopilación y análisis de las noticias publicadas que hacían referencia a la proliferación de armas de fuego y a la violencia armada en el sector de las empresas de seguridad privada, criterio escogido para la selección de los artículos. Se utilizaron buscadores en Internet y alertas de buscadores que permitieron seleccionar artículos de interés para la investigación. Igualmente, se consultaron muchos más artículos que tuvieron que ser descartados por no referirse al tema de investigación. Tampoco fue posible incluir a los 33 países de América Latina y el Caribe en el estudio, debido a que no en todos se encontró noticias que abordaran el tema de investigación. Esto no implica que no se hayan registrado este tipo de casos, pues pudieron no haber sido reportados en los medios de comunicación. Se estima que la cantidad de casos en

2 El Programa de Acción (PoA) refleja los compromisos políticos adoptados por los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos de 2001, y en la que resuelven establecer medidas a nivel mundial, regional y nacional, como el establecimiento de un centro de contacto nacional, medidas apropiadas para el marcaje, el registro, el régimen de licencias o autorizaciones de importación, exportación y tránsito, la penalización y la regulación de la intermediación, entre otras cuestiones.

3 El Tratado sobre Comercio de Armas (TCA), aprobado por la Asamblea General de la ONU en abril de 2013, es el primer instrumento internacional legalmente vinculante e integral que pretende regular el comercio de armas convencionales, y evitar las transferencias irresponsables, y las consecuencias derivadas de las mismas en términos sociales, económicos y humanitarios.

los que las empresas de seguridad privada están involucradas en la proliferación de armas o en los que sean víctimas o victimarias de la violencia armada, es mucho mayor al número de casos documentados en este artículo.

Se investigaron diferentes medios en los 19 países (ver Anexo I para obtener el número de artículos por país) recogiendo y analizando la noticia como fue publicada, sin interpretar o corregir la información allí contenida. Los casos registrados fueron clasificados usando las siguientes variables:

- Título de la noticia
- Fuente de procedencia de la noticia
- Referencia a hechos vinculados al tema de investigación
- Lugar de comisión (país, ciudad)
- Datos referidos a delincuentes y víctimas

Las categorías principales de análisis fueron: a) Proliferación/tráfico/tenencia ilícita de armas de fuego, y b) Actos de violencia armada. Ambas categorías registradas en el sector de la seguridad privada o que involucraran tanto empresas como agentes de seguridad privada.

El Anexo I contiene la totalidad de los artículos clasificados por país y por orden cronológico descendente, incluyendo una sinopsis del artículo completo con el fin de realizar las consultas pertinentes. Este análisis de prensa no es exhaustivo ni representa una muestra científica. Sin embargo, como estudio preliminar pretende proporcionar una muestra cualitativa sobre los fenómenos de proliferación de armas y violencia armada en el sector de la seguridad privada en los países de la región.

Este estudio no centra su atención en la identificación y evaluación de iniciativas por parte de las empresas de seguridad para contrarrestar los flagelos del tráfico de armas y la violencia armada. No obstante, ello no significa que no existan este tipo de iniciativas. El anexo documenta algunas iniciativas legislativas y sectoriales reportadas en los medios de comunicación, mas no constituye un análisis cabal del tema.

Para efectos de este estudio se utilizan los términos armas pequeñas y armas de fuego de manera intercambiable.

El estudio está estructurado en tres partes:

- Parte I. Proporciona una caracterización del fenómeno de proliferación y tráfico de armas en el sector de la seguridad privada.
- Parte II. Busca diferenciar los contextos de violencia armada en los cuales las empresas de seguridad privada están presentes; y
- Parte III. Presenta las conclusiones y recomendaciones para mejorar y/o complementar los esfuerzos actuales en el sector de la seguridad privada para hacerle frente a la proliferación y al tráfico de armas, así como a la violencia armada.

Parte I

Proliferación y tráfico de armas en el sector de la seguridad privada

Cuadro 1

Ejemplos de irregularidades en empresas de seguridad

Caso 1 - Ecuador

La Policía Nacional del Ecuador considera que 57 mil guardias de seguridad operan en la ilegalidad en Ecuador. (El Telégrafo, 16 de junio de 2012).

Caso 2 – Costa Rica

El Ministerio de Seguridad de Costa Rica indica que hay un total de 801 empresas de seguridad privada y 22,453 agentes operando fuera de la legalidad. (La Nación, 13 de septiembre de 2012).

Caso 3 – México

El Consejo Nacional de Seguridad Privada de México revela que el 77% de las 8,500 empresas de seguridad privada en el país trabajan en la informalidad. (Crónica, 20 de enero de 2013).

Fuente: Elaboración propia.

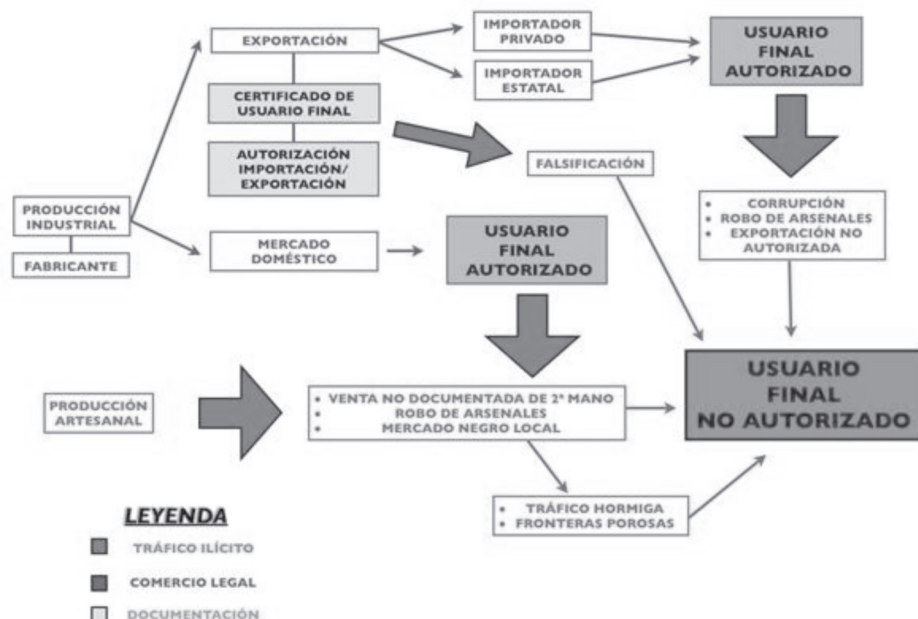
El crecimiento del sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe se evidencia en los más de 1,600,000 guardias de seguridad registrados de manera legal, y cerca de 2,000,000 de guardias que operan en la informalidad, según estimaciones del Small Arms Survey.⁴ En Honduras y Guatemala existen 6 guardias de seguridad por cada policía en las calles. En Costa Rica, Nicaragua y Panamá esta cifra es de dos agentes por cada policía. En Sudamérica, los agentes de seguridad privada también superan numéricamente a los efectivos policiales en una proporción promedio de 1 a 1.5, en países como Colombia, Argentina y Chile. En las islas del Caribe la proporción es de dos guardias de seguridad por policía (Florquin, 2011).

Este aumento significativo en la región, de guardias en las empresas de seguridad privada, ha estado acompañado de un aumento continuo en la demanda de armas de fuego y sus municiones, particularmente en los países centroamericanos. Los agentes de seguridad privada en América Latina son los más armados del mundo con un promedio de 0.80 armas por agente (Florquin, 2011). El aumento de guardias de seguridad armados, así como el incremento de arsenales o depósitos de armas privados, incrementan los riesgos de robos y desvíos de armas hacia la ilegalidad, y su uso potencial en acciones violentas y criminales. El crecimiento de este sector ha generado a la vez, una cantidad considerable de empresas que operan de manera irregular (ver Cuadro 1).

4 El Small Arms Survey es un proyecto de investigación independiente del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra (Suiza). El proyecto constituye la principal fuente de información pública disponible sobre todos los aspectos relacionados con las armas pequeñas y la violencia armada.

La tipología establecida por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) sobre el tráfico ilícito de armas de fuego, proporciona una caracterización precisa sobre los diferentes tipos de tráfico tanto a nivel internacional como al interior de las fronteras de un Estado. A nivel internacional se consideran: a) Las transferencias internacionales sin autorización de los gobiernos exportadores, importadores y países de tránsito, en violación a las leyes nacionales y/o internacionales, incluidas las violaciones a los embargos de armas impuestos por organizaciones internacionales o regionales; y b) El tráfico hormiga o tráfico en pequeñas cantidades y componentes a través de fronteras porosas. A nivel interno se consideran: a) Las ventas comerciales fuera de la normativa nacional; b) Las ventas privadas no documentadas entre particulares; c) Robos o desvíos de arsenales estatales; d) Robos o desvíos de particulares y empresas de seguridad privada; y e) Alquiler de armas y casas de empeño (UNLIREC, 2012).

Gráfico 1
Esquema visual de transferencias legales e ilícitas



Fuente: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC).

Tras el análisis de prensa realizado, el sector de la seguridad privada aparece como una fuente potencial de tráfico de armas a nivel interno, principalmente por el robo de armas a sus agentes durante la prestación de sus servicios (Fenómeno 1); y por el robo de armas de los arsenales de estas empresas (Fenómeno 2). Adicionalmente se observan, de manera menos frecuente, diferentes tipos de irregularidades, así como armas no registradas por las empresas de seguridad privada que se han incluido como elemento adicional (Fenómeno 3). Algunos de estos casos dejan suponer que esas armas podrían tener sus orígenes en ventas comerciales fuera

de la normativa nacional, o en ventas de armas no documentadas, contribuyendo así a la proliferación y al tráfico ilícito de armas.

Fenómeno 1

Robo del arma de reglamento a los agentes de seguridad privada

Cuadro 2

Ejemplo del Fenómeno 1

Caso 4 - Costa Rica

Entre enero y mayo de 2013, diez guardias de seguridad fueron reportados heridos o asesinados tras asaltos para robarles sus armas de dotación. Dos de ellos trabajaban en fincas bananeras, mientras los otros laboraban como vigilantes de comercios, hoteles y residencias. Todos los robos fueron cometidos por asaltantes armados (La Nación, enero-mayo de 2013).

Fuente: Elaboración propia.

Según la información recopilada, el robo de armas a los agentes de seguridad privada es un fenómeno recurrente que alimenta los mercados negros de armas a nivel interno y, potencialmente, las redes de tráfico internacional. El análisis de los artículos infiere que los robos son llevados a cabo por grupos pequeños de 2 o 3 personas y, en la mayoría de los casos, causan la muerte del guardia, de seguridad, particularmente en los países centroamericanos. Los guardias de seguridad privada son percibidos en algunos países de la región como un blanco fácil para el robo de armas de fuego, y las cifras de este tipo de robo evidencian una problemática recurrente (ver Cuadro 2).

Fenómeno 2

Robo de armas a los arsenales de las empresas de seguridad privada

Si bien este fenómeno es reportado en los medios de manera menos frecuente que los asaltos, su impacto en la seguridad pública es potencialmente mayor, ya que las cantidades de armas robadas y desviadas a la ilegalidad son mayores. Se trata entonces de empresas de seguridad que no implementan niveles adecuados de seguridad como sistemas de circuitos cerrados, cámaras, cadenas y candados de seguridad en sus instalaciones y operan por fuera de los estándares internacionales de la gestión de arsenales.

De manera general, los robos a los arsenales son debidamente planeados y recurren en menor medida al uso de la violencia. Estos robos son perpetrados por estructuras semi organizadas en grupos de más de 5 integrantes. Por la magnitud de los robos y la cantidad de armas sustraídas, sólo uno de ellos (robos) podría abastecer de armas a entre 10 y 20 bandas criminales.



Ejemplos del Fenómeno 2

Cuadro 3

Caso 5 - Perú

En el distrito de San Isidro, uno de los más seguros de Lima, fueron robadas más de 100 armas de fuego a una empresa de seguridad (43 escopetas, 59 revólveres y 1 pistola y munición) (El Comercio, 7 de agosto de 2013).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4

Caso 6 - Honduras

Un robo a una empresa de seguridad privada hondureña resultó con la muerte de un guardia de seguridad y la sustracción de 26 armas calibre 38mm. (El Heraldo, 11 de septiembre de 2012).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5

Caso 7 - Costa Rica

Asaltantes sustrajeron 19 escopetas, 2 revólveres y 1 pistola a una empresa de seguridad privada que utilizaba una casa residencial como armería. (La Nación, 30 de julio de 2012).

Fuente: Elaboración propia.

De manera general y según la información recopilada, las armas robadas a las empresas de seguridad privada corresponden a escopetas calibre 12GA, pistolas calibre 9mm y revólveres calibre 38mm. Al observar el agregado de los múltiples robos, tanto a guardias como a los arsenales de las empresas en los países de la región, es posible afirmar que las empresas, siendo víctimas de la criminalidad, representan una fuente involuntaria de proliferación y tráfico ilícito de armas (ver cuadros 3-5).



Fenómeno 3

Armas no registradas y otras irregularidades con armas en las empresas de seguridad privada

Cuadro 6 Ejemplos del Fenómeno 3

Caso 8- Colombia

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada de Colombia, incautó 42 armas a 4 empresas de seguridad privada al comprobar que las empresas en mención alquilaban sus armas a empresas y personas no autorizadas. Adicionalmente, las empresas tenían armas con números de serie alterados violando tanto leyes nacionales como acuerdos internacionales. (El Mundo, 9 de mayo de 2012).

Caso 9- Costa Rica

Cerca del 20% de las empresas de seguridad privada registradas en Costa Rica en septiembre de 2012, estaban bajo investigación por inconsistencias en los nombres de quienes ostentaban la licencia de las armas y las personas que las portaban. (La Nación, 14 de septiembre de 2012).

Fuente: Elaboración propia.

Un tercer fenómeno que llama la atención en el seguimiento a los medios de comunicación, es el número de irregularidades relacionadas con las licencias y con el registro de armas de las empresas de seguridad privada. Según el seguimiento de medios, tras inspecciones de los organismos de control a empresas de seguridad en diferentes países, se encontró un número importante de armas no registradas y sin licencia que están en uso por parte de las empresas de seguridad privada.

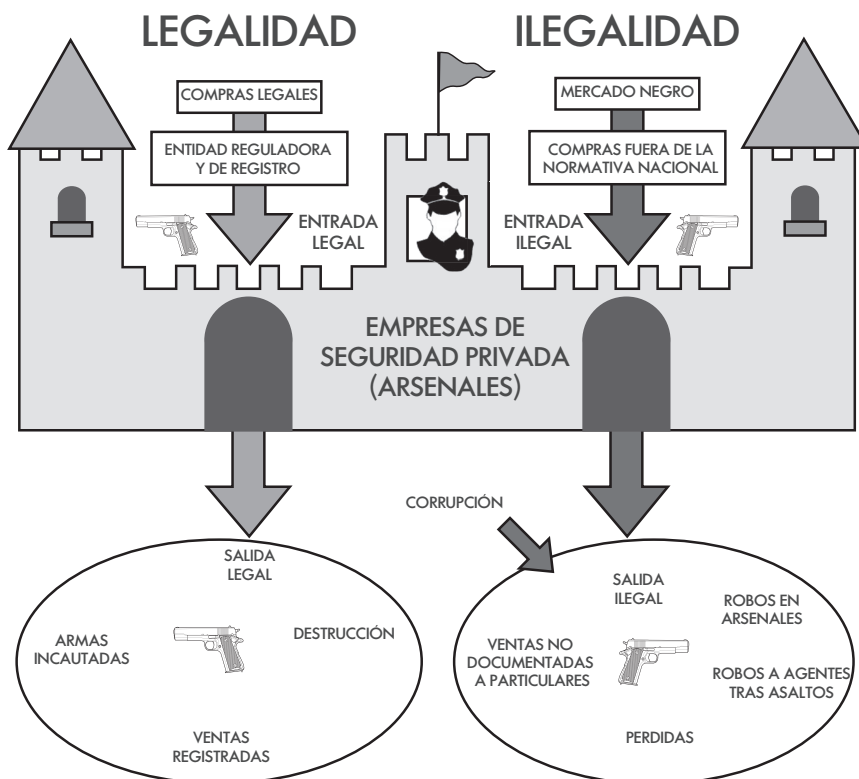
Gran parte de las empresas que se encontraron bajo investigación entre 2012 y 2013, estaban acusadas, entre otras cosas, de irregularidades relacionadas con el registro de sus armas. En algunos casos, se encontraron armas con números de serie alterados, así como inconsistencias entre los titulares de las licencias y quienes realmente portaban las armas. Adicionalmente, la revisión de medios revela que algunas empresas de seguridad actúan como empresas fachadas del crimen organizado. Las empresas de seguridad son usadas por los criminales para lavar recursos provenientes del narcotráfico, y adquirir armas y municiones de manera legal para luego ser utilizadas para delinquir.

En resumen, el análisis de las notas de prensa ilustra cómo paradójicamente, la seguridad privada puede ser al mismo tiempo tanto fuente como víctima de la inseguridad. En los dos primeros fenómenos expuestos, la seguridad privada aparece como fuente involuntaria de proliferación y tráfico de armas de fuego, siendo víctima de la criminalidad.

Por otro lado, el tercer fenómeno revela una responsabilidad directa y un papel activo de algunas empresas de seguridad privada en el tráfico ilícito de armas (ver Cuadro 6). Para todos los fenómenos se han identificado la falta de regulación, control y capacitación del sector de la seguridad privada, como causas comunes de esta problemática. Estas falencias hacen vulnerable al sector frente a la

inseguridad y dificulta el control interno de las armas, así como el control por parte de las autoridades gubernamentales. El siguiente gráfico aporta una visión general de las entradas y salidas físicas de las armas en el sector de la seguridad privada y los puntos críticos en los que se pueden dar desvíos a la ilegalidad.

Gráfico 2
Circulación y proliferación de armas en el sector de la seguridad privada



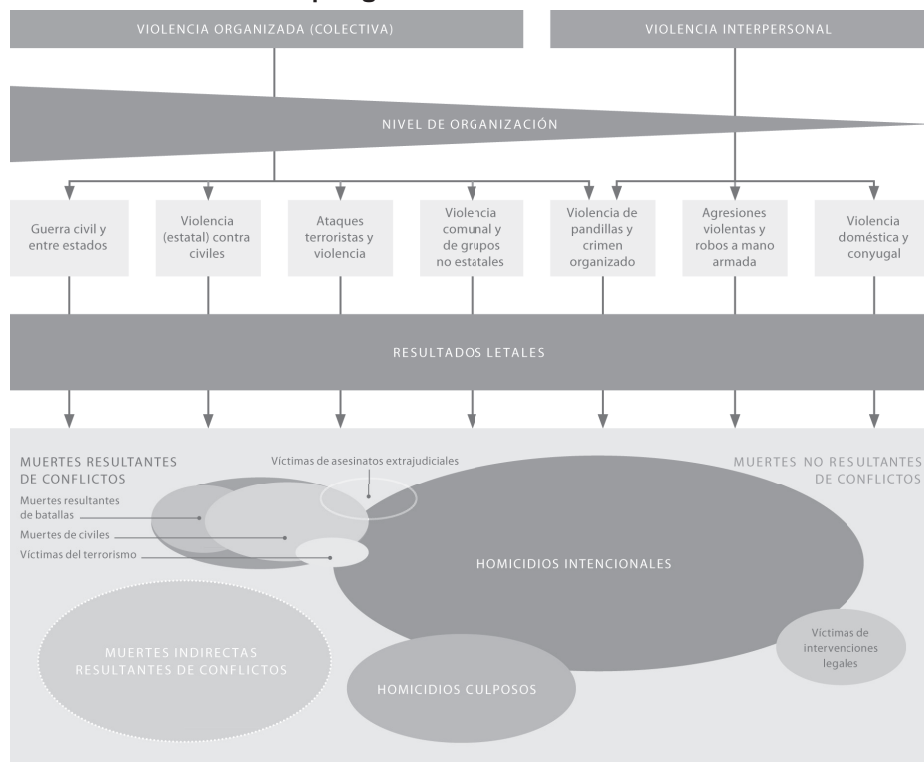
Fuente: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC).

Parte II
Violencia armada y agentes de seguridad privada

Según la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, la violencia armada es “el uso intencional de la fuerza ilegítima (real o bajo la forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado, y que atenta contra la seguridad de las personas y/o el desarrollo sostenible” (Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2008).

Esta Secretaría ha establecido una tipología de la violencia armada para diferenciar las diferentes situaciones que tienen en común la presencia de armas, municiones y explosivos, pero que ocurren en diversos contextos (ver Gráfico 3).

Gráfico 3
Tipología de la violencia armada



Fuente: Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters, Ginebra: Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2011.

Como se puede extraer del Gráfico 3, las muertes y lesiones a causa de la violencia armada pueden darse en contextos de:

- Guerras, conflicto armado y terrorismo
- Crimen organizado
- Violencia de pandillas
- Robos a mano armada/crimen común
- Violencia social, comunal, inter personal o doméstica
- Operaciones policiales, y
- Accidentes y disparos al aire

La violencia armada afecta a unos países más que a otros y se pueden dar variaciones significativas entre regiones geográficas y grupos demográficos dentro de un mismo país. Más de 526,000 personas mueren cada año como resultado de la violencia armada. Sólo una de cada diez de todas las muertes causadas por la violencia armada reportadas en el mundo, ocurre en situaciones de conflicto o durante actividades terroristas (Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2011).

Al analizar la relación entre las empresas de seguridad privada y la violencia armada, la presente investigación encontró que los guardias de seguridad son tanto víctimas como victimarios en los episodios de violencia con armas de fuego. Por un lado, los artículos de prensa documentan el mal uso del arma de fuego por parte de los agentes de seguridad, tanto en horas de servicio como fuera del mismo. En este contexto, los guardias pueden ocasionar la muerte a personas en el cumplimiento de sus labores en horario de servicio⁵ (intervenciones 'legales'), así como cuando usan su arma de dotación fuera de horarios laborales, ya sea para delinquir (crimen común), para su defensa personal (riñas o enfrentamientos comunales, violencia interpersonal), o para otro uso indebido (violencia doméstica, disparos al aire).

Por otra parte, los agentes armados de las empresas de seguridad privada aparecen en repetidos casos como las primeras víctimas de la violencia armada. Concretamente, como se menciona anteriormente en este documento, los agentes de seguridad son víctimas de muertes y lesiones por ataques de pandillas y crimen organizado, criminales comunes o a causa de accidentes y balas perdidas.

Fenómeno 4

Los agentes de seguridad privada como fuente de inseguridad: El mal uso de la fuerza y los guardias delincuentes

Cuadro 7 Ejemplos del Fenómeno 4, mal uso de la fuerza

Caso 10 – El Salvador

Un guardia de seguridad de un restaurante asesinó a un hombre porque le ofendió al lanzarle basura (La Prensa Gráfica, 19 de marzo de 2012).

Caso 11 – Guatemala

En una finca bananera, un joven persiguiendo un animal recibió disparos por dos guardias de seguridad y murió cuando lo tomaron por un ladrón (La Prensa Libre, 4 de marzo de 2013).

Caso 12 – Honduras

Un guardia mató a un joven que estaba bajando mangos de un árbol, pensando que intentaba ingresar a la propiedad que vigilaba (El Heraldillo, 15 de abril de 2013).

Caso 13 – Ecuador

Tres guardias de seguridad de una discoteca fueron acusados del asesinato a bala de un joven tras una discusión (El Universo, 19 de marzo de 2013).

Fuente: Elaboración propia.

5 La autoridad nacional competente que ejerce control sobre las compañías de seguridad privada es el organismo encargado de expedir licencias o autorizaciones de tenencia, porte, y uso de armas de fuego a estas empresas. No obstante, la tenencia, el porte y el uso de armas de fuego por parte de empresas y agentes de seguridad privada, no está necesariamente regulada bajo un régimen especial ni dentro de la misma normativa que regula a las compañías de seguridad privada. En algunos países, es posible encontrar disposiciones normativas que expresamente estipulan que las armas de fuego empleadas en el desempeño de los servicios de seguridad son propiedad de las compañías de seguridad y no de sus empleados.

Los guardias de seguridad contribuyen en diversos escenarios a la inseguridad y a la violencia armada en la región, según lo reportan los medios de comunicación analizados. Algunas de las muertes ocasionadas por guardias de seguridad privada son el resultado de intervenciones legales, es decir, como consecuencia del uso del arma de dotación en horario de trabajo y en ejercicio de sus funciones de vigilancia. Otras se dan en situaciones en las que el guardia de seguridad usa el arma de reglamento motivado por razones personales y fuera del ejercicio de sus funciones y responsabilidades laborales.

Cuadro 8 **Ejemplos Fenómeno 4, criminalidad, uso personal**

Caso 14- Guatemala

Agente con antecedentes penales por porte ilegal de armas de fuego fue condenado por matar a una mujer en el proceso de robarle su automóvil (Prensa Libre, 3 de abril de 2013).

Caso 15- El Salvador

Las autoridades capturaron a un guardia de seguridad realizando disparos al aire con 181 grados de alcohol en la sangre (La Prensa Gráfica, 3 de octubre de 2012).

Caso 16- Venezuela

Dos guardias de seguridad fueron acusados de matar a un mesero y disparar contra su hermano con sus armas de reglamento, luego de una discusión fuera de las horas de servicio (El Universal, 27 de diciembre de 2012).

Fuente: Elaboración propia.

En la primera situación se deben diferenciar dos escenarios distintos: a) El uso de la fuerza y la utilización del arma de fuego, que cumple con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad, temas que no son objeto de atención en el presente estudio; y b) El mal uso de la fuerza, o uso ilegal de la fuerza, en donde el guardia usa su arma obviando las normas básicas que gobiernan el uso de la fuerza y el empleo de las armas de fuego.

En este sentido, los medios de comunicación reportan de manera regular múltiples situaciones en donde los guardias de seguridad disparan sus armas de dotación sin ninguna advertencia y sin seguir ningún procedimiento de seguridad, ocasionando así un número importante de muertes en varios países de la región. Los casos 10-13 del Cuadro 7 son una muestra cualitativa de este fenómeno.

En la segunda situación, los guardias de seguridad utilizan sus armas de reglamento para cometer crímenes fuera de las horas de servicio. En algunos casos, los guardias actúan por cuenta propia y sus actuaciones están motivadas por razones personales. En otros casos, éstos (los guardias) hacen parte de redes criminales organizadas que los usan como instrumentos para delinquir. De manera general, un número considerable de los casos enunciados involucran a guardias con antecedentes penales, acusados de porte ilegal de armas o de uso indebido de éstas en estado de ebriedad. Los casos 14-16 en el Cuadro 8 ejemplifican este fenómeno.

Estos ejemplos reflejan, por un lado, la falta de control y regulación respecto a la contratación de los guardias de seguridad privada, así como la falta de capacitación y entrenamiento de los guardias en el uso adecuado de la fuerza en el desempeño de sus funciones, la cual debe hacer énfasis en el empleo de las armas de fuego como último recurso.

Fenómeno 5

Los agentes de seguridad privada como víctimas de la violencia armada

Cuadro 9

Ejemplos del Fenómeno 5, agentes víctimas de violencia armada

Caso 17- Honduras

Un asalto a un carro de valores dejó a cuatro personas muertas. Tres de las víctimas eran guardias de seguridad, dos de la empresa de carros blindados y uno de la empresa que custodiaba el banco donde ocurrió el asalto. (Laprensa.com, 22 de marzo de 2013).

Caso 18- El Salvador

Un agente de seguridad privada fue asesinado por pandilleros una semana después de haber tenido un altercado verbal con ellos cuando cobraban la extorsión a comerciantes en donde el guardia prestaba servicios de seguridad (La Prensa Gráfica, 25 de octubre de 2012).

Caso 19 - Jamaica

Un guardia de seguridad fue abatido al intentar evitar el robo de gasolina en la gasolinera donde trabajaba. (Jamaica Observers, 23 de noviembre de 2012).

Fuente: Elaboración propia.

La naturaleza misma de los servicios de seguridad privada, sumada a los contextos de criminalidad e inseguridad ciudadana de la región, suponen grandes riesgos para los guardias de seguridad en el ejercicio cotidiano de sus labores. Como se evidenció en el Fenómeno 1 presentado en este estudio, los guardias de seguridad son asaltados de manera regular para robarles sus armas de dotación y gran parte de estos asaltos puede terminar en la muerte del agente. De igual forma, esto ocurre en las situaciones de robo de bienes inmobiliarios, establecimientos comerciales, bancos, etc.; donde los guardias son las primeras víctimas de las pandillas, criminales comunes y crimen organizado. Los casos 17-19 en el Cuadro 9 describen este fenómeno.

Cuadro 10 Ejemplos Fenómeno 5, accidentes

Caso 20- Guatemala

Un vigilante que manipuló inadecuadamente su arma disparó sin intención contra uno de sus compañeros. (La Hora, 29 de Mayo 2012).

Caso 21- El Salvador

Mal manejo de armas provoca lesiones a vigilante en San Salvador. (La Prensa Gráfica, 16 de Abril 2013).

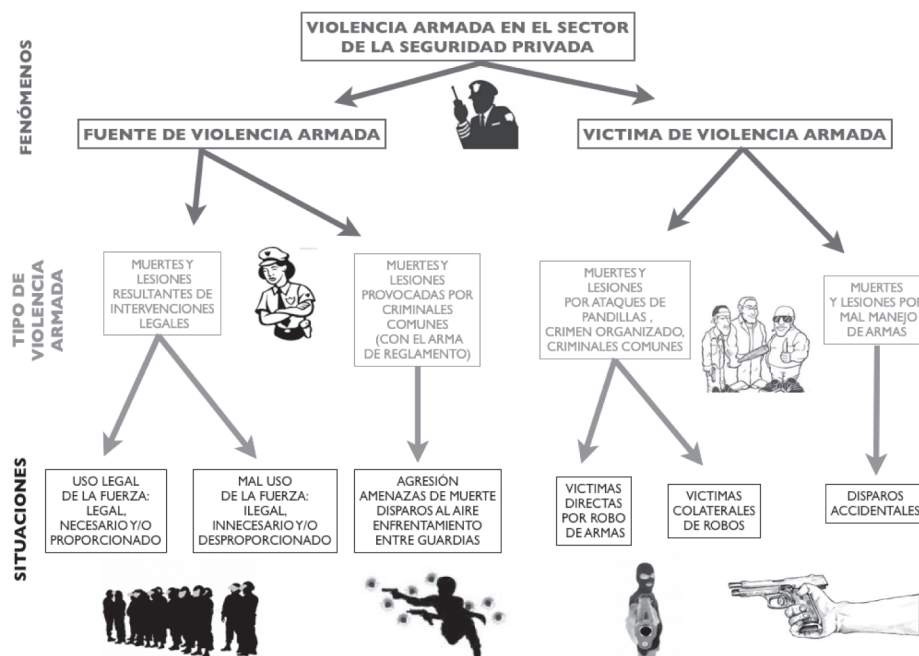
Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, la investigación encontró varios casos en donde los agentes de seguridad son víctimas de accidentes de trabajo y terminan heridos o muertos por el mal uso de las armas de fuego. Estos episodios ilustran la falta de capacitación y supervisión del personal de seguridad privada en materia de manejo de armas de fuego. Ver ejemplos 20-21 en el Cuadro 10 que ilustran esta situación.

En síntesis, el sector de la seguridad privada se constituye como fuente y víctima de la violencia armada como se conceptualiza en el Gráfico 4. Esta situación tiene sus raíces por un lado, en la falta de regulación y control en el sector; y por otro, en la falta de capacitación de los agentes en el uso de las armas de fuego, y en el adecuado uso de la fuerza.⁶

6 Para obtener mayor información sobre la regulación del sector de la seguridad privada en la región, ver: Caonero, F. et al. (2011). Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: Un análisis comparativo. Revista Policía y Seguridad Pública, 1, 175-242.

Grafico 4
Violencia armada en el sector de la seguridad privada



Fuente: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC).

Parte III

Conclusiones y recomendaciones

El seguimiento de prensa realizado, documenta diferentes fenómenos en los que las empresas de seguridad privada contribuyen a la proliferación de armas y a la violencia armada en los países de América Latina y el Caribe. En cuanto a la proliferación de armas, algunos casos como los robos de armas a agentes o la sustracción de armas de los arsenales de las empresas de seguridad privada, suceden de manera involuntaria por la inseguridad de la región y por negligencia y descuido de las compañías. En otros casos, las empresas tienen nexos con el crimen y con delincuentes para desviar armas a la ilegalidad, ya sea como empresas fachada, o transfiriendo armas prohibidas o irregulares (sin licencia o con licencia vencida).

Por su parte, el seguimiento a los medios, ilustra que la violencia armada en el sector de la seguridad privada, tiene a sus guardias ejerciendo el rol dual de víctimas y perpetradores. En el caso de la victimización de los agentes, ésta se puede dar ya sea por la vulnerabilidad que éstos tienen ante la inseguridad ciudadana y la criminalidad en diferentes entornos, o por accidentes con armas de fuego. El análisis de los guardias como perpetradores de la violencia con armas de fuego permite apreciar diferentes escenarios. Por un lado, los agentes de seguridad privada usan el arma de fuego en el desempeño de sus funciones contraviniendo lineamientos del uso de la fuerza (necesidad, legalidad y proporcionalidad). Por

otro lado, los agentes también usan sus armas de dotación fuera de los horarios laborales para delinquir o en enfrentamientos personales.

Si bien diferentes casos fueron analizados y documentados gracias al seguimiento de diferentes artículos periodísticos, resulta inapropiado generalizar, ya que la región cuenta con 33 países, cada uno con contextos y realidades muy distintos en cuanto a su seguridad ciudadana. Varios países cuentan con una legislación aplicable a la seguridad privada, tanto de manera explícita (leyes de seguridad privada), como implícita (menciones en las leyes nacionales de armas de fuego). Algunos Estados recogen en su orden legal aspectos clave como licencias, registro, capacitación de personal, etc. Otros van más allá y estipulan disposiciones muy específicas en la materia. Otros, por el contrario, carecen de previsiones en lo que respecta al control y a la regulación de los proveedores de servicios de seguridad. En este orden de ideas, es posible encontrar tanto marcos legales débiles que regulan los servicios de seguridad privada, como normativa nacional existente que aunque regule al sector, está mal implementada o no es puesta en práctica por las empresas de seguridad privada.

Idealmente, el personal operativo de estas empresas debería estar capacitado sobre estándares internacionales en Derechos Humanos, uso de la fuerza, y uso específico de equipos y armas de fuego. Un análisis de las leyes de la región, permite constatar que las normativas nacionales estipulan que el personal operativo de las compañías de seguridad privada ha de ser adecuadamente entrenado y capacitado con respecto a las funciones que desempeñan, al uso de las armas de fuego y, en algunas instancias, a las respectivas leyes nacionales e internacionales que puedan ser aplicables. Si bien en algunos países se observa la ausencia de programas de capacitación y certificación para ejercer como guardia de seguridad, la mayoría de las leyes de la región tiene como prerrequisito la capacitación de los proveedores de servicios de seguridad privada, así como la de los agentes operativos en el sector (Caonero et al., 2011). Habría entonces que interrogarse si se están impartiendo estas capacitaciones y, concretamente, cuáles son los contenidos de la capacitación y el entrenamiento.

Los diferentes artículos de prensa evidencian además los siguientes aspectos:

- Limitada capacidad de los organismos de control para vigilar, inspeccionar, y controlar a las empresas de seguridad privada en vista de los diversos incidentes mencionados en este artículo.
- Un número importante de empresas de seguridad privada opera en la informalidad/ilegalidad.
- Procesos de selección de personal de seguridad inexistentes o inadecuados.
- Débil control de sus arsenales por parte de las empresas de seguridad privada.

Estas conclusiones preliminares permiten formular algunas preguntas cuyas respuestas contribuirían al análisis en cuestión: ¿Cuáles son las causas de la posesión y circulación ilícita de armas de fuego y de violencia armada en el sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe? ¿Es necesario armar a (todos) los guardias de seguridad privada? ¿Con qué tipo de armas? ¿Qué tipo de capacitación deberían recibir los guardias de seguridad, particularmente en términos de manejo de armas? ¿Cómo es la relación de la seguridad privada con la seguridad pública?

A continuación se presentan algunas propuestas para enfrentar la problemática del tráfico de armas y la violencia armada en el sector de la seguridad privada. Estas iniciativas deberían ser tomadas en cuenta tanto por los Estados como por las mismas empresas, con el fin de revertir y frenar esta situación paradójica que se da en la mayoría de los países de la región, esto es, la inseguridad proveniente del sector de la seguridad privada.

Desde el Estado

➤ **Reforzar el marco normativo y los controles sobre las empresas de seguridad privada**

Es necesario que los Estados refuercen sus marcos normativos y regulen de manera más estricta la prestación de servicios de seguridad privada, en particular el control y fiscalización de las armas de fuego pertenecientes a estas empresas y su uso por parte de sus empleados. Las normas deberían cubrir como mínimo los siguientes aspectos:

- Asegurar que las leyes nacionales sobre seguridad privada estén en consonancia con los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
- Establecer estándares mínimos para la gestión de los arsenales de las empresas de seguridad, de acuerdo a los Estándares Internacionales de las Naciones Unidas para el Control de Armas Pequeñas (ISACS), particularmente su módulo 05.20 sobre gestión de arsenales.
- Determinar los tipos de armas y municiones apropiadas para el uso por parte de las empresas de seguridad privada.
- Poner en marcha mecanismos efectivos de fiscalización de las operaciones de las empresas en materia de control de armas, ya sea a nivel de la entidad reguladora, comisiones parlamentarias especializadas u otra entidad.

➤ **Reforzar la coordinación y la cooperación entre la seguridad privada y las fuerzas de seguridad del Estado**

La coordinación y la cooperación entre las empresas de seguridad privada y las fuerzas de seguridad del Estado, son fundamentales para fortalecer la seguridad ciudadana y disminuir la vulnerabilidad de los guardias de seguridad ante la misma inseguridad. Es importante establecer mecanismos de comunicación en tiempo real para que las empresas de seguridad privada y sus guardias puedan informar sobre delitos y solicitar apoyo a la fuerza pública en caso de necesitarlo. Es también necesario que las empresas de seguridad informen a las autoridades competentes sobre casos de robo y pérdida de armas y municiones.

➤ **Rendición de cuentas**

Las empresas de seguridad privada y su personal deberían rendir cuentas por cualquier violación cometida a las leyes nacionales o internacionales. Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que todas las presuntas violaciones cometidas tanto por personas jurídicas como naturales, sean investigadas. En caso de que se pruebe la responsabilidad en los hechos, se debe entonces proceder a imponer las penas y sanciones correspondientes.

Los Estados deberían asegurar que el uso arbitrario de la fuerza, así como la utilización ilegal y el tráfico ilícito de armas de fuego, se castiguen como crímenes en la legislación nacional. Asimismo, se debería calificar como delito el desempeño de servicios de seguridad privada sin la licencia o autorización requerida.

El catálogo de infracciones puede ser ampliado a aquellas de carácter administrativo vinculadas a la violación del procedimiento de expedición de licencias y capacitación de personal.

Desde las empresas

➤ **Reforzar los programas de capacitación y entrenamiento**

Las empresas de seguridad deben invertir en sus recursos humanos y capacitar a sus empleados adecuadamente para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. Por un lado, las empresas deben capacitar a los responsables del manejo de los arsenales sobre conceptos básicos de armas de fuego y municiones, legislación nacional vigente en materia de control de armas y seguridad privada, gestión de arsenales y medidas mínimas de seguridad, entre otros. Por otro lado, se debe capacitar a los guardias de seguridad sobre el alcance de sus responsabilidades, la legislación nacional vigente, el uso adecuado de la fuerza, conceptos básicos sobre armas de fuego y su manejo, y los mecanismos apropiados de comunicación y coordinación con los servicios de seguridad del Estado, entre otros.

➤ **Comunicar buenas prácticas con público externo e interno**

Seguramente hay una gran experiencia y buenas prácticas para prevenir el tráfico de armas y la violencia armada en algunas empresas de seguridad, grandes o pequeñas, con operaciones en América Latina y el Caribe. Es un desafío romper el paradigma de la propiedad intelectual y el secreto empresarial que guardan las compañías como su ventaja comparativa en el mercado. Quizá algunas empresas líderes, en cooperación con las asociaciones que representan el sector, puedan encabezar intercambios de buenas prácticas con sectores amigables y críticos para resaltar los esfuerzos en este sentido.

➤ **Mejorar la gestión de los arsenales**

Las empresas de seguridad deben adoptar estándares internacionales y mejores prácticas reconocidas con respecto al control de las armas y sus municiones. En este sentido, y en consonancia con la normatividad nacional, las empresas deben implementar programas de mejoras y fortalecimiento de sus arsenales a

través de la instalación de sistemas integrados de vigilancia, sistemas de control interno para entrada y salida de armas y municiones, candados de seguridad, así como sistemas de iluminación y ventilación adecuados para el almacenamiento de municiones, entre otros.

Todos estos elementos descritos en el párrafo anterior, forman parte de los Estándares Internacionales para el Control de Armas Pequeñas (ISACS), particularmente su módulo 05.20 sobre gestión de arsenales. En el ámbito de las municiones, las Normas Técnicas Internacionales sobre Municiones 12.20 Almacenaje de Municiones en Pequeñas Unidades complementan las pautas establecidas por ISACS.⁷

7 Ver <<http://www.smallarmsstandards.org/isacs/0520-en.pdf>> y [http://www.un.org/disarmament /convarms/Ammunition/IATG/docs/IATG12.10.pdf](http://www.un.org/disarmament/convarms/Ammunition/IATG/docs/IATG12.10.pdf)>.

Bibliografía

1. Carballido, A. (2008). Seguridad pública y privada en América Latina. En Informe presentado al grupo de trabajo encargado de la preparación de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C..
2. Caonero, F. et al. (2011). Control y regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe: Un análisis comparativo. Revista Policía y Seguridad Pública (1), 175-242.
3. Florquin, N. (2011). A Booming Business: Private Security and Small Arms. Small Arms Survey Yearbook 2011. (11), 101-133.
4. Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (2008). Global Burden of Armed Violence 2008, Ginebra.
5. Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (2011). Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters, Ginebra.
6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York.
7. UNLIREC (2012). Curso Interinstitucional de Capacitación para la Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Armas (CIIC). Tercera edición.

Notas periodísticas

1. Ver Anexo I



ANEXO I

Seguimiento a los medios de comunicación:

Seguridad Privada en América Latina y el Caribe (2012 - 2013)

El seguimiento de prensa fue la base para la redacción del presente estudio. Se revisaron y analizaron los medios de comunicación nacionales de 19 países de América Latina y del Caribe que publicaron artículos entre 2012 y 2013 reportando casos sobre el tema de investigación. Esta “base de datos” documenta los fenómenos de violencia armada y de proliferación de armas en el sector de la seguridad privada. Adicionalmente, el anexo documenta también algunas iniciativas nacionales y locales, en algunos casos positivas, que buscan la regulación normativa, el control y la capacitación de las empresas de seguridad privada y de sus agentes.

1. Antigua and Barbuda (2 casos y 5 iniciativas)		
25/03/2013	Capacitación de guardias de seguridad para hacerles agentes especiales, St. John's.	Entre 5 y 10 guardias de seguridad serán capacitados en la Escuela de Formación de la Policía con el objetivo de que trabajen como agentes especiales en colaboración con la policía en los lugares más sensibles de la ciudad. El curso de capacitación que empezará en abril se llama: “Capacitación rápida para agentes especiales” y forma parte del plan de seguridad de un barrio sensible de la capital ⁸ .
02/02/2013	Capacitación y titulación de los 27 primeros guardias de seguridad privada en el país.	La Asociación de Seguridad Privada de Antigua and Barbuda (PSAAB) organizó el primer curso de capacitación para guardias de seguridad privada llamado: “Curso de Seguridad Básica para Oficiales”. 27 guardias privados participaron a este curso pero necesitarán tener aprobado el examen de acreditación, requerido por el Private Security Registration Act de 2006, para volverse los primeros guardias certificados del país. El curso duró 8 días, y sumó 46 horas de capacitación ⁹ .
24/01/2013	Más medidas de seguridad para vigilantes privados pedidas por guardia asaltado, St. John's.	Un guardia de seguridad que fue asaltado por un hombre armado, subrayó la falta de medidas de seguridad para los guardias que trabajan de noche. Los asaltos armados contra guardias de seguridad trabajando de noche incrementaron durante los últimos meses ¹⁰ .
14/11/2012	Robo de dos uniformes de guardia de seguridad, St. John's.	Dos uniformes de guardias de seguridad fueron robados en una lavandería. La policía llamó a los guardias de seguridad a ser más vigilantes frente a este nuevo método utilizado por los criminales ¹¹ .

8 Antiguaobserver.com, “Security guards to be trained as special constables”, 25 de marzo de 2013, <http://www.antiguaobserver.com/security-guards-to-be-trained-as-special-constables/>

9 Antiguaobserver.com, “Security guards move closer to certification”, 02 de febrero de 2013, <http://www.antiguaobserver.com/security-guards-move-closer-to-certification/>

10 Antiguaobserver.com, “Gun-point robbed security guards calls for better safety measures”, 24 de enero de 2013, <http://www.antiguaobserver.com/gunpoint-robbed-security-guard-calls-for-better-safety-measures/>

11 Antiguaobserver.com, “Theft of security guard uniforms sparks alarm”, 14 de noviembre de 2012, <http://www.antiguaobserver.com/theft-of-security-guard-uniforms-sparks-alarm/>



05/11/2012	Exámenes para certificación de guardias de seguridad previstos para empezar en enero.	En octubre de 2011, el Gobierno fijó el mes de febrero de 2012 como fecha límite para que todos los guardias de seguridad de la isla sean capacitados, y el mes de julio de 2012 para que sean certificados. Sin embargo, los exámenes y la capacitación empezaron a partir de enero de 2013 y únicamente para el personal que está listo para el examen. 3000 guardias de seguridad laboran sin certificado en la isla ¹² .
18/08/2012	Capacitación de los guardias de seguridad de las escuelas por la Policía.	Los guardias de seguridad que vigilaban las escuelas en la isla, participarán en un curso de capacitación de dos veces por semana, organizado por el Ministerio de Seguridad Nacional. 40 guardias están previstos para participar en esta nueva iniciativa que busca responder al problema de los estudiantes que llevan armas a las escuelas ¹³ .
16/08/2012	Un guardia de seguridad herido de bala por otro guardia tras discusión.	Un guardia de seguridad disparó a su colega luego de una discusión. Los dos guardias portaban armas sin tener la licencia para hacerlo. 14 de los 700 guardias de la compañía en la que trabajaban están autorizados para portar armas ¹⁴ .
Argentina (4 casos y 3 iniciativas)		
21/02/2013	Guardia de seguridad herido tras asalto, Provincia de Buenos Aires.	El guardia de seguridad privada de una fábrica de galletitas, resultó herido luego de ser atacado a balazos por tres asaltantes que huyeron sin robar. Se sospecha que puede tratarse de un ataque contra la víctima o la empresa de seguridad ya que dos semanas antes, en el mismo municipio, asesinaron a otro guardia de la misma empresa ¹⁵ .
13/02/2013	Joven golpeado por el personal de seguridad privada de una discoteca (Patovicas), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Un joven denunció que el personal de seguridad privada de una discoteca lo atacó brutalmente y le provocó cortes en la cara y la fractura del tabique, mientras intentaba separar a los mismos guardias que estaban golpeando a otro joven ¹⁶ .
07/02/2013	Asesinato de un guardia de seguridad privada en un asalto, Provincia de Buenos Aires.	Un guardia de seguridad privada murió tras un asalto para robar una mueblería en la Provincia de Buenos Aires. Los asaltantes dispararon al guardia en la pierna y en la axila ¹⁷ .

- 12 Antiguaobserver.com, "Exams for security guards to begin in January", 5 de noviembre de 2012, <http://www.antiguaobserver.com/exams-for-security-guards-to-begin-in-january/>
- 13 Antiguaobserver.com, "Police to train school's security guards", 18 de agosto de 2012, <http://www.antiguaobserver.com/police-to-train-schools-security-guards/>
- 14 Antiguaobserver.com, "Security guard shot in the neck", 16 de agosto de 2012, <http://www.antiguaobserver.com/security-guard-shot-in-neck/>
- 15 Telam.com, "Hieren de tres balazos a un custodio de una fábrica en Lanús", 21 de febrero de 2013, <http://www.telam.com.ar/notas/201302/8331-hieren-de-tres-balazos-a-un-custodio-de-una-fabrica-en-lanus.html>
- 16 Lanacion.com, "Brutal ataque de patovicas a un joven en Palermo", 13 de febrero de 2013, <http://www.lanacion.com.ar/1554282-brutal-ataque-de-patovicas-a-un-joven-en-palermo>
- 17 Lanacion.com, "Matan a balazos al vigilante de una mueblería en Lanús", 07 de febrero de 2013, <http://www.lanacion.com.ar/1552670-matan-a-balazos-al-vigilador-de-una-muebleria-en-lanus>

15/09/2012	Incumplimiento de la Ley sobre la capacitación a los guardias de seguridad, Provincia de Buenos Aires.	El director de uno de los centros profesionales que capacita a los vigilantes de discotecas, denunció que solo 150 de los 15 mil guardias de seguridad privada de la Provincia de Buenos Aires hicieron el curso de capacitación que la Ley les obliga a hacer ¹⁸ .
19/07/2012	Nueva normativa obliga a los guardias de seguridad privada a portar credenciales con datos personales y profesionales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Los 21,000 guardias de seguridad privada que brindan servicios de seguridad en la ciudad de Buenos Aires dejarán de ser personas anónimas y deberán llevar, a partir del 19 de julio de 2012, una credencial con código QR (Quick Response). Esa medida cumple con la Ley 1913 de 2005 que regula las actividades de las empresas de seguridad privada ¹⁹ .
05/05/2012	Señora agredida por guardias de seguridad en una discoteca (Patovicas), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Una madre que acompañaba a su hijo en una discoteca fue golpeada por los guardias de seguridad que custodiaban el lugar. La víctima estaba discutiendo con otra persona y recibió un golpe brutal en la cara que la hizo entrar en estado de conmoción. Los guardias de seguridad amenazaron al hijo de la víctima para que no hiciera la denuncia judicial ²⁰ .
30/04/2012	Proyecto de Ley para regular a las empresas de seguridad privada, Provincia de Entre Ríos.	La Cámara Alta de la Provincia de Entre Ríos propuso la concreción de un proyecto de Ley que busca regular y registrar la actividad de las empresas de seguridad así como propiciar la capacitación de su personal. El proyecto tiene como objetivo la creación de un registro y la implementación de un curso de capacitación obligatorio para quienes quieran trabajar como guardias. El proyecto busca también establecer la interdicción de portar armas para los guardias de seguridad, y que hayan multas en caso de abusos, entre otras ²¹ .
Bolivia (3 casos y 4 iniciativas)		
23/03/2013	Guardias armados exigidos por la Federación Boliviana de Seguridad Privada (FEBOSP).	La FEBOSP planteó durante el IV Congreso Nacional de Seguridad Privada, que el Estado permita que los guardias porten armas de fuego. La petición va en contra de las disposiciones de la Ley de Seguridad Ciudadana y el Gobierno rechazó la propuesta ²² .
15/01/2013	Guardia de seguridad sospechoso de complicidad en robo.	Un guardia de seguridad de la compañía COMPANEX fue acusado de complicidad en el robo de 35,000 bolivianos por haber permitido la sustracción de este monto mientras estaba de servicio. El guardia indicó que se habría dormido y que los asaltantes aprovecharon ese momento ²³ .

- 18 Lanacion.com, "Denuncian que los patovicas no hacen los cursos para capacitarse que fija la ley.", 15 de septiembre de 2012, <http://www.lanacion.com.ar/1508822-denuncian-que-los-patovicas-no-hacen-los-cursos-para-capacitarse-que-fija-la-ley>
- 19 Lanacion.com, "Los vigilantes ya no serán anónimos", 19 de julio de 2012, <http://www.lanacion.com.ar/1491606-los-vigiladores-ya-no-seran-anonimos>
- 20 Diarioelargentino.com.ar, "Patovicas agreden a una joven madre en un boliche nocturno", 5 de mayo de 2012, <http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/107091/patovicas-agreden-a-una-joven-madre-en-un-bolicho-nocturno>
- 21 Diarioelargentino.com.ar, "Buscan regular la actividad del servicio de seguridad privada", 30 de abril de 2012, <http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/106887/buscan-regular-la-actividad-del-servicio-de-seguridad-privada>
- 22 Larazon.com, "FEBOSP pide que guardias porten armas de fuego", 23 de marzo de 2013, http://www.la-razon.com/ciudades/Febosp-guardias-porten-armas-fuego_0_1801619846.html
- 23 Lapatrienlinea.com, "Guardia de seguridad privada sospechoso de complicidad en robo", 15 de enero de 2013, <http://lapatriaenlinea.com/index2.php?t=guardia-de-seguridad-privada-es-sospechoso-de-complicidad-en-robo¬a=132012>

09/09/2012	563 guardias de seguridad privada registrados en La Paz.	563 guardias de seguridad privada están registrados en 39 empresas en La Paz, indicó el responsable de la Jefatura de Control de Empresas de Seguridad Privada (JEDECOES). Además de las 39 empresas autorizadas en cumplimiento de la Ley, existen 11 consideradas ilegales ²⁴ .
04/09/2012	Organización del primer curso teórico práctico de formación básica de seguridad privada, departamento de Oruro.	El personal de las diferentes empresas de seguridad privada del departamento de Oruro, junto con la Universidad Privada de Oruro, el Comando Departamental de la Policía, la Jefatura Departamental de Control de Empresas de Seguridad y la Empresa de Servicio de Seguridad y Vigilancia Privada, organizaron el primer curso teórico práctico de formación básica de seguridad privada ²⁵ .
02/08/2012	Prohibición de contratar a agentes de seguridad privada con sentencias condenatorias ejecutoriadas.	La Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana promulgada el 1 de agosto de 2012, prohíbe que personas con sentencias condenatorias ejecutoriadas en Bolivia o en el extranjero sean funcionarios de empresas de seguridad privada. La nueva normativa establece también que los guardias de seguridad deben mostrar y portar en todo momento una "tarjeta de identificación" y que no pueden portar o usar armas ²⁶ .
27/06/2012	Contratación de guardias de seguridad para compensar la escasez de efectivos policiales en los bancos.	Ante el prolongado motín policial y el repliegue obligado de los efectivos de policía, algunas entidades bancarias decidieron contratar servicios de seguridad privada para garantizar la seguridad en sus sucursales ²⁷ .
22/05/2012	Seis guardias de seguridad detenidos por robo y violencia.	Seis guardias de seguridad acusados de haber agredido a un ciudadano y de haberle robado el celular, fueron detenidos por la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen. Los guardias laboraban en una empresa de seguridad privada y vigilaban un bar. Las denuncias contra los guardias de seguridad incrementaron en las primeras semanas de mayo de 2012 debido a su participación en supuestos asaltos ²⁸ .
Chile (2 casos)		
22/03/2013	Asaltante herido a balazos por un guardia de seguridad tras frustrado robo, Comuna de San Bernardo.	Un guardia de seguridad disparó a un grupo de asaltantes que intentaron robar materiales en un inmueble en construcción en San Bernardo. Uno de los asaltantes fue baleado y se encuentra en grave estado en el hospital ²⁹ .

24 Larazon.com, "563 guardias de empresas privadas vigilan en La Paz", 9 de septiembre de 2012, http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/guardias-empresas-privadas-vigilan-Paz_0_1684631554.html

25 Lapatriaenlinea.com, "Guardias de seguridad privada serán capacitados en protección de personas", 4 de septiembre de 2012, <http://lapatriaenlinea.com/?t=guardias-de-seguridad-privada-seran-capacitados-en-proteccion-de-personas¬a=118359>

26 Eldiario.net, "Prohíben contratar a personas con sentencia ejecutoriada en empresas de seguridad privada", 02 de agosto de 2012, http://www.eldiario.net/noticias/2012/2012_08/nt120802/nacional.php?n=63 y <http://lapatriaenlinea.com/?nota=115285>

27 Eldiario.net, "Entidades bancarias contratan servicios de seguridad privada", 27 de junio de 2012, http://www.eldiario.net/noticias/2012/2012_06/nt120627/economia.php?n=20

28 Eldiario.net, "Detienen a seis guardias de seguridad acusados de robo", 22 de mayo de 2012, http://www.eldiario.net/noticias/2012/2012_05/nt120522/nacional.php?n=64

29 Lasegunda.com, "Guardia del CESFAM El Manzano hirió de bala a delincuente en San Bernardo", 22 de marzo de 2013, <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2013/03/832405/Guardia-del-Cesfam-El-Manzano-hirio-a-bala-a-delincuente-en-San-Bernardo>

06/12/2012	Vocero de movimiento socio ambiental herido por guardias de seguridad en una marcha contra la empresa Agrosuper.	El vocero de un movimiento pro medio ambiente que protestaba contra el levamiento de la prohibición de funcionar que se había impuesto a la planta Agrosuper, resultó herido tras una golpiza proporcionada por los guardias de seguridad de la planta ³⁰ .
Colombia (1 caso y 3 iniciativas)		
23/03/2013	Proyecto de Ley para vigilancia privada en cárceles de Colombia.	El proyecto de reforma del actual Código Penitenciario propuesto en marzo de 2013 por la Ministra de Justicia, considera en su artículo 26 que cuando no sea suficiente el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, se acudirá a la contratación de vigilancia privada para la vigilancia de los presos ³¹ .
10/10/2012	Debate sobre proyectos de Ley de Vigilancia y Seguridad Privada en la Comisión Segunda Senado de Colombia.	Con motivo de modernizar la legislación actual regulando al sector de la Vigilancia y Seguridad Privada, que data del año 1994, dos senadores propusieron dos proyectos de Ley distintos. Los proyectos confluyen en el establecimiento de reglas sancionatorias para acabar con las sanciones discrecionales y la corrupción. Convergen también en ampliar la duración de las licencias para esas empresas con el fin de brindarles una seguridad jurídica. Sin embargo, los proyectos difieren en la regulación a la inversión extranjera que llega al sector ³² .
13/06/2012	Aprobación de la Ley obligando un examen psicofísico para vigilantes privados.	La Cámara de Representantes aprobó la Ley que obliga a las empresas de seguridad privada, cuyos agentes portan armas de fuego, a que les realicen a éstos un examen de aptitud psicofísica ³³ .
09/05/2012	Empresas de seguridad privada bajo investigación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Medellín.	42 armas fueron incautadas a 4 empresas de vigilancia y departamentos de seguridad – Cooperativa CONALVICOL, transporte Medellín, Seguridad Oquendo y Distribuciones Ruquin – por las presuntas irregularidades siguientes: Alteración de los números de serie, tenencia de armas en lugares no autorizados, y alquiler de las armas a empresas o personas no autorizadas para prestar servicio de seguridad privada ³⁴ .
Costa Rica (25 casos y 1 iniciativa)		
10/04/2013	Guardia herido tras asalto para robarle el arma, Limón.	Un guardia de seguridad recibió dos balazos cuando unos asaltantes le dispararon para robarle su arma de reglamento que, sin embargo, no portaba en ese momento ³⁵ .

30 Elmostrador.país, “Guardias de seguridad de AGROSUPER propinan golpiza a dirigente de Freirina”, 06 de diciembre de 2012, <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/12/06/guardias-de-seguridad-de-agrosuper-propinan-golpiza-a-dirigente-de-freirina/>

31 Elpais.com.co, “Rechazan posibilidad de vigilancia privada en cárceles del país”, 23 de marzo de 2013, <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/rechazan-posibilidad-vigilancia-privada-carceles-pais>

32 Portafolio.co, “Inversión extranjera en seguridad privada genera debate”, 10 de octubre de 2012, <http://www.portafolio.co/economia/inversion-extranjera-seguridad-privada-genera-debate>

33 Eluniverso.com.co, “Ley obligará examen psicofísico para vigilantes y escoltas”, 13 de junio de 2012, <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/ley-obligara-examen-psicofisico-para-vigilantes-y-escoltas-79987>

34 Elmundo.com, “Seguridad Privada bajo investigación”, 9 de mayo de 2012, http://www.el mundo.com/portal/noticias/seguridad/seguridad_privada_bajo_investigacion.php

35 Lanación.com, “Guarda herido para robarle el arma”, 10 de abril de 2013, <http://www.nacion.com/2013-04-10/Sucesos/breves-sucesos.aspx>

08/04/2013	Ladrón asesinado por oficial de seguridad privada en taller eléctrico, Alajuela.	Un oficial de seguridad privada mató con una bala en la cabeza a un hombre que intentaba robar en taller eléctrico ubicado en Alajuela ³⁶ .
09/03/2013	Asesinato de menor de 15 años por guardia privado.	Un guardia privado que no estaba en servicio mató a un joven con su arma de reglamento. El guardia alegó legítima defensa pues al parecer el joven intentó asaltarlo junto con otro adulto ³⁷ .
01/03/2013	Asesinato de un guardia para robarle su arma en una bananera, Marín.	Dos asaltantes dispararon en la cabeza a un guardia de seguridad de una bananera luego de robarle su arma calibre 38. El oficial de seguridad privada laboraba en la empresa privada Seguridad Marín ³⁸ .
21/02/2013	Asesinato de un guardia privado en asalto, San José.	Unos asaltantes mataron a un guardia en un asalto para robarle sus pertenencias. El guardia, que no laboraba al momento del asalto, portaba el arma que utilizaba en sus labores de vigilante y disparó contra sus agresores. Los asaltantes respondieron a los balazos y lograron impactar al guarda en dos ocasiones, dándole muerte ³⁹ .
13/02/2013	Muerte de un guardia privado tras accidente con arma de fuego, Curridabat.	Un guardia de seguridad privado murió por el disparo involuntario de su arma de fuego al realizar el cambio de turno con su compañero ⁴⁰ .
06/02/2013	Ataque a pasajero de bus por ex guardia de seguridad.	Un ex guardia de seguridad privada disparó a un pasajero de bus en la cara con una pistola 9 mm. El asaltante había dejado de laborar para una empresa de seguridad privada desde junio de 2010 y su carné para trabajar como guardia había cumplido un año de vencido el día del asalto ⁴¹ .
03/02/2013	Asesinato de un guardia de seguridad privada para robarle su arma.	El custodio de un camión repartidor fue abatido el 2 de febrero de 2013 con tres disparos en la cabeza. El agente de seguridad era empleado de la empresa Securitas. Los asaltantes se llevaron la pistola marca Glock 17, de 9 mm ⁴² .

- 36 Lanación.com, "Oficial de seguridad mata asaltante que intentaba robar en taller eléctrico", 8 de abril de 2013, <http://www.nacion.com/2013-04-08/Sucesos/Oficial-de-seguridad-mata-asaltante-que-intentaba-robar-en-taller-electrico.aspx>
- 37 Prens Libre, "Guarda privado mata a menor de 15 años", 8 de marzo de 2013, <http://www.prens Libre.cr/lpl/suceso/79691-guarda-privado-mata-menor-de-15-anos.html>
- 38 Prens Libre, "Le roban arma calibre 38 y lo acaban en bananal", 1 de marzo de 2013, <http://www.prens Libre.cr/lpl/suceso/79286-le-roban-arma-calibre-38-y-lo-acaban-en-bananal.html>
- 39 Lanación.com, "Sujetos ultiman a guarda que se defendió de asalto", 21 de febrero de 2013, <http://www.nacion.com/2013-02-21/Sucesos/Sujetos-ultiman-a-guarda-que-se-defendio-de-asalto.aspx>
- 40 Lanación.com, "Guarda privado muere tras accidente con su arma de fuego en Curridabat", 13 de febrero de 2013, <http://www.nacion.com/2013-02-13/Sucesos/Guarda-privado-muere-tras-accidente-con-arma-de-fuego-en-Curridabat.aspx>
- 41 Lanación.com, "Ex guardia de seguridad, preso por disparar a pasajero de bus", 6 de febrero de 2013, <http://www.nacion.com/2013-02-06/Sucesos/Exguarda-de-seguridad-presos-por-disparar-a-pasajero-de-bus.aspx>
- 42 Lanación.com, "Caen 3 sujetos por asesinar a custodio para robar su arma", 3 de febrero de 2013, <http://www.nacion.com/2013-02-03/Sucesos/caen-3-sujetos-por-asesinar-a-custodio-para-robar-su-arma.aspx>

31/01/2013	Guardia de finca bananera herido tras frustrado robo de arma, Limón.	Un guardia de seguridad laborando en una finca bananera fue herido por unos asaltantes que intentaron robarle su arma. Los asaltantes le dispararon en la pierna ⁴³ .
28/01/2013	Asesinato de un guardia de seguridad a puñaladas, Coronado.	Un guardia de seguridad de un parqueo de taxis fue encontrado asesinado de dos puñaladas en Coronado. Al parecer el crimen fue un intento de asalto ⁴⁴ .
26/01/2013	Amenazas de muerte por guardias de seguridad privada contra vecinos en una finca.	Guardias de una empresa de seguridad privada fueron acusados por los vecinos de la finca en la que laboraban de amenazarles de muerte. El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) investigó la empresa y apareció que cinco guardias no tenían el carné de portación de armas, aunque estaban portando armas en sus labores. El OIJ detectó también que uno de los guardias tenía antecedentes por robo y otros delitos ⁴⁵ .
24/01/2013	Vigilantes de un hotel asaltados para robarles las armas, Puntarenas.	Tres asaltantes que viajaban en bicicleta por el centro de Puntarenas, asaltaron una caseta de vigilancia de un hotel despojando a los guardias de seguridad de sus armas de reglamento: Tres armas calibre 9 mm y una escopeta ⁴⁶ .
18/01/2013	Nuevo requisito para empresas de seguridad privada.	Tras la adopción de un nuevo criterio por la Dirección de Servicios de Seguridad Privada, se ha decidido que a partir del mes de diciembre, a las empresas que brindan servicios de seguridad privada y que no presentaron hojas de delincuencia de sus accionistas, se les cancelarán sus permisos para funcionar ⁴⁷ .
11/01/2013	Detención de 2 guardias por disparar contra ex trabajadores de una finca.	Dos guardias de la fábrica Matas de Costa Rica fueron detenidos por haber disparado a ex trabajadores que habían sido desalojados de la finca la semana anterior. Los ex trabajadores querían poner una denuncia legal al momento de ser atacados por los guardias. Los detenidos alegaron que los ex trabajadores intentaron ingresar a la propiedad, pese a que muchos tenían impedimento de acercarse por orden de un juez ⁴⁸ .

- 43 Lanación.com, "Delincuentes hieren a guarda de finca", 31 de enero de 2013, <http://www.nacion.com/2013-01-31/Sucesos/breves-sucesos.aspx>
- 44 Lanación.com, "Asesinan a puñaladas a guardia de seguridad en Coronado", 28 de enero de 2013, <http://www.nacion.com/2013-01-28/Sucesos/Asesinan-a-punaladas-a-guarda-de-seguridad-en-Coronado.aspx>
- 45 Prens Libre, "Oficiales de seguridad de finca amenazan de muerte a vecinos", 26 de enero de 2013, <http://www.prens Libre.cr/lpl/suceso/77502-oficiales-de-seguridad-de-finca-amenazan-de-muerte-a-vecinos.html>
- 46 Prens Libre, "Asaltan vigilantes de hotel y huyen con 4 armas en bicicletas", 24 de enero de 2013, <http://www.prens Libre.cr/lpl/suceso/77373-asaltan-vigilantes-de-hotel-y-huyen-con-4-armas-en-bicicleta.html>
- 47 Lanación.com, "Empresas de seguridad en la mira", 18 de enero de 2013, <http://www.nacion.com/2013-01-18/ElPais/breves-pais.aspx>
- 48 Prens Libre, "Dos guardas arrestados por disparar contra ex trabajadores", 11 de enero de 2013, <http://www.prens Libre.cr/lpl/suceso/76691-dos-guardas-arrestados-por-disparar-contra-ex-trabajadores.html>

30/11/2012	Asesinato de guardia de seguridad por móvil desconocido en Guanacaste.	Un guardia de seguridad fue encontrado muerto frente a la propiedad que cuidaba. No se determinó si los asaltantes le robaron sus pertenencias, por lo que no se sabe el móvil del crimen ⁴⁹ .
26/11/2012	Robo de armas en una empresa de seguridad, San José.	Dos asaltantes ingresaron a una empresa de seguridad, amedrentaron a la guardia y sustrajeron un revólver calibre 38 de la marca Taurus y una pistola de 9 mm marca Sarsilmaz ⁵⁰ .
14/09/2012	390 empresas de vigilancia privada bajo investigación.	390 empresas de seguridad privada, las cuales representan el 20% de las 1,800 que se encuentran registradas en el país, estaban siendo investigadas en septiembre de 2012, por irregularidades en el desempeño de sus agentes. Se destacan infracciones a la Ley de Armas y Explosivos, obstrucción al trabajo de la Policía o maltrato a las personas. Las anomalías con uso de armas consisten en que no están inscritas, o aparecen registradas por una persona distinta a quien la porta, o que los vigilantes no cuentan con los permisos para llevarlas. De las 390 denuncias, 120 se convirtieron en procesos disciplinarios ⁵¹ .
13/09/2012	801 empresas de seguridad privada sin autorización vigente.	El Jefe de la dirección de Servicios de Seguridad Privados del Ministerio de Seguridad, indicó que hay un total de 801 empresas de seguridad privada (22,453 agentes de seguridad), que brindan servicios sin contar con la autorización vigente para hacerlo. La dirección, también reveló que hasta inicios de septiembre de 2012, se habían denunciado a 387 empresas por diversas irregularidades. La Dirección abrió 120 expedientes disciplinarios por esas irregularidades y canceló 3 licencias ⁵² .
06/09/2012	Asesinato de guardia de seguridad privada en finca bananera para robarle su arma.	Un guardia de seguridad laborando en una finca bananera en Limón, fue asesinado de un golpe en la cabeza con un objeto contundente. Los asaltantes se llevaron el arma de fuego calibre 38 del guardia ⁵³ .
01/09/2012	Condena de un guardia por muerte de un estudiante en un hotel.	Un guardia fue condenado por el homicidio de un huésped y estudiante estadounidense en junio de 2011. El vigilante privado fue sentenciado a 15 años de prisión por homicidio simple y la portación ilegal de armas en concurso material ⁵⁴ .

- 49 Lanación.com, "Aparece muerto guarda de seguridad frente a casetilla", 30 de noviembre de 2013, <http://www.nacion.com/2012-11-30/Sucesos/Aparece-muerto-guarda-de-seguridad-frente-a-casetilla.aspx>
- 50 Lanación.com, "Roban armas y equipos de empresa de seguridad", 26 de noviembre de 2013, <http://www.nacion.com/2012-11-26/Sucesos/roban-armas-y-equipo-de-empresa-de-seguridad-.aspx>
- 51 Lanación.com, "390 empresas de vigilancia privada están en investigación", 14 de septiembre de 2012, <http://www.nacion.com/2012-09-14/Sucesos/390-empresas-de-vigilancia-privada-estan-en-investigacion-.....aspx>
- 52 Lanación.com, "800 firmas de seguridad privada laboran con permisos vencidos", 13 de septiembre de 2012, <http://www.nacion.com/2012-09-13/Sucesos/800-firmas-de-seguridad-privada-laboran-con-permisos-vencidos.aspx>
- 53 Lanación.com, "Asesinan a guarda de seguridad en finca bananera", 8 de septiembre de 2012, <http://www.nacion.com/2012-09-08/Sucesos/Asesinan-a-guarda-de-seguridad-en-finca-bananera.aspx>
- 54 Lanación.com, "Condenan a hotel y guarda por muerte de estudiante de EUA", 1 de septiembre de 2012, <http://www.nacion.com/2012-09-01/Sucesos/Condenan-a-hotel-y-guarda-por-muerte-de-estudiante-de-EUA.aspx>

25/08/2012	Asalto contra guardia para robarle el arma, San José.	Dos asaltantes hirieron con un arma blanca a un guardia de seguridad mientras laboraba en una cancha de fútbol. Ambos individuos escaparon sin lograr sustraer el arma de la víctima ⁵⁵ .
30/07/2012	Robo de armas en una empresa de seguridad privada, Santa Cecilia de Heredia.	Un grupo de individuos ingresó en la empresa de seguridad Zeus y sustrajo 19 escopetas, 2 revólveres y una pistola. Los asaltantes amarraron y amordazaron al guardia de seguridad. La empresa utilizaba una casa de habitación como armería ⁵⁶ .
18/07/2012	Guardia herido tras frustrado asalto para robarle el arma, San José.	Dos asaltantes balearon en una pierna al guardia de una panadería en San José y le despojaron de su arma ⁵⁷ .
14/07/2012	Muerte de un guardia de seguridad por disparo accidental, San José.	Un guardia de seguridad murió el 14 de julio de 2012 en San José por el disparo involuntario de un arma de fuego. La víctima le estaba entregando el arma a un compañero cuando accidentalmente el arma cayó al suelo y se disparó ⁵⁸ .
31/05/2012	Dueño de empresa de seguridad privada detenido por secuestro de un joven.	El dueño de una empresa de seguridad y dos individuos fueron detenidos por el secuestro de un joven de 23 años para cobrarle una deuda. La compañía ya estaba investigada por varias denuncias recibidas y tenía vencida su licencia para operar desde diciembre de 2010 ⁵⁹ .
03/03/2012	Robo de arma a guardia de terminal de autobuses, Limón.	Tres individuos ingresaron a una terminal de autobuses, amordazaron al guardia y le robaron su arma calibre 38 ⁶⁰ .
Ecuador (5 casos y 3 iniciativas)		
25/02/2013	Asalto en supermercado para robar dinero y armas, Guayaquil.	Tres personas armadas asaltaron un supermercado en un suburbio de Guayaquil. Se llevaron 10,000 dólares y las armas de los guardias de seguridad que vigilaban el lugar ⁶¹ .
18/01/2013	Control de armas en las empresas de seguridad privada, Quito.	En un operativo militar de control de armas realizado el 17 de enero de 2013 en Quito, se decomisaron cuatro frascos de gas pimienta a los guardias de la Universidad Politécnica Salesiana y de la Unidad Educativa Quitumbe ⁶² .

- 55 Lanación.com, "Delincuentes hieren a guarda de seguridad en asalto", 25 de agosto de 2012, <http://www.nacion.com/2012-08-25/Sucesos/Delincuentes-hieren-a-guarda-de-seguridad-en-asalto.aspx>
- 56 Lanación.com, "Sujetos roban 19 escopetas de empresa de seguridad", 30 de julio de 2012, <http://www.nacion.com/2012-07-30/Sucesos/Sujetos-roban-19-escopetas-de-empresa-de-seguridad.aspx>
- 57 Lanación.com, "Ladrones balean guarda de panadería para robarle el arma de fuego", 18 de julio de 2012, <http://www.nacion.com/2012-07-18/Sucesos/ladrones-balean-guarda-de-panaderia-para-robarle-el-arma.aspx>
- 58 Lanación.com, "Guarda de seguridad muere tras recibir disparo accidental", 14 de julio de 2012, <http://www.nacion.com/2012-07-14/Sucesos/Guarda-de-seguridad-muere-tras-recibir-disparo-accidental.aspx>
- 59 Lanación.com, "Dueño de firma de seguridad privada preso por secuestro de joven", 31 de mayo de 2012, <http://www.nacion.com/2012-05-31/Sucesos/Dueno-de-firma-de-seguridad-presos-por-secuestro-de-joven.aspx>
- 60 Lanación.com, "Roban arma a guarda de terminal de autobuses", 3 de marzo de 2012, <http://www.nacion.com/2012-03-03/Sucesos/roban-arma-a-guarda-de-terminal-de-autobuses.aspx>
- 61 Eluniverso.com, "Asaltan comisariato en suburbio", 25 de febrero de 2013, <http://www.eluniverso.com/2013/02/25/1/1422/asaltan-comisariato-suburbio.html>
- 62 Eluniverso.com, "Control de armas de las empresas de seguridad", 18 de enero de 2013, <http://www.eluniverso.com/2013/01/18/1/1422/control-armas-empresas-seguridad.html>

27/12/2012	Asesinato de un guardia de seguridad privada, Guayaquil.	Un guardia de seguridad privada que laboraba como vigilante de una ciudadela en el norte de Guayaquil fue asesinado a balazos por un motivo desconocido ⁶³ .
12/08/2012	Armas con más costo para empresas de seguridad privada.	El Gobierno ecuatoriano, a través del Ministerio de Defensa, encargó a la Empresa Pública de Municiones Santa Barbará, la producción de armas de buena calidad para que las empresas de seguridad puedan reemplazar las pistolas artesanales que usan los guardias y que los pone en peligro. Sin embargo, dado que el Servicio de Rentas Internas considera las armas como consumo especial y les aplica el Impuesto a Consumos Especiales, las armas costarán hasta seis veces su valor comercial para las empresas de seguridad ⁶⁴ .
16/06/2012	57 mil guardias operando en la ilegalidad en Ecuador, según Policía Nacional.	La Sección de Control de Organizaciones de Seguridad Privada de la Policía Nacional, reveló que de los 120 mil guardias de seguridad que operan en el Ecuador, solo 63 mil cuentan con autorización de brindar ese servicio. La Policía hizo un llamado al sector informal para que cumpla con los parámetros establecidos por el Gobierno con el objetivo de evitar el asalto de las empresas de seguridad y de unir la seguridad privada al trabajo de la Policía ⁶⁵ .
12/06/2012	Nueva disposición estatal para capacitar a los guardias de seguridad privada.	El Ministro coordinador de Seguridad Interna hizo público el 11 de junio de 2012, el nuevo programa de capacitación de los guardias de seguridad privada. Los agentes de seguridad privada deberán recibir un curso de 120 horas con el que obtendrán un título profesional en seguridad ciudadana. El objetivo es de convertirlos en colaboradores de la policía ⁶⁶ .
11/05/2012	Muerte de un asaltante tras frustrado robo de dinero y armas, Guayaquil.	Un guardia de seguridad mató en una balacera a uno de los dos asaltantes armados que ingresaron en una estación de la Metrovía para asaltar a la cajera y llevarse las armas de reglamento de los guardias ⁶⁷ .
19/03/2012	3 guardias de seguridad acusados de haber asesinado a un joven, Quito.	3 guardias de seguridad de una discoteca del norte de Quito fueron acusados de haber asesinado de bala a un joven tras una discusión entre los acusados y el tío de la víctima ⁶⁸ .

63 Eluniverso.com, "Asesinaron con cinco disparos a guardia de seguridad", 27 de diciembre de 2012, <http://www.eluniverso.com/2012/12/29/1/1422/asesinaron-cinco-disparos-guardia-privado.html>

64 Eluniverso.com, "Armas con más costo para empresas de seguridad", 12 de agosto de 2012, <http://www.eluniverso.com/2012/08/12/1/1422/armas-mas-costo-empresas-seguridad.html>

65 Eltelegrafo.com.ec, "Unos 57 mil guardias privados operan al margen de la ley", 16 de junio de 2012, <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/judicial/item/unos-57-mil-guardias-privados-operan-al-margen-de-la-ley.html>

66 Eluniverso.com, "Inconformidad por forma en que se capacita a guardias de seguridad privados", 12 de agosto de 2012, <http://www.eluniverso.com/2012/08/12/1/1422/inconformidad-forma-capacita-guardias-seguridad-privados.html>

67 Eluniverso.com, "Guardia de seguridad grave tras balacera en estación de Metrovía", 11 de mayo de 2012, <http://www.eluniverso.com/2012/05/11/1/1422/guardia-seguridad-grave-tras-balacera-estacion-metrovia.html>

68 Eluniverso.com, "Guardias de un cabaré habrían matado a joven", 19 de marzo de 2012, <http://www.eluniverso.com/2012/03/19/1/1422/guardias-un-cabare-habrian-matado-joven.html>

El Salvador (14 casos y 1 iniciativa)

30/04/2013	Asesinato de guardia de seguridad tras robo, San Salvador.	El vigilante de una empresa de teléfonos fue asesinado por dos asaltantes armados que robaron dinero y tarjetas de teléfono ⁶⁹ .
16/04/2013	Guardia de seguridad herido tras accidente con arma, San Salvador.	Un guardia de seguridad resultó herido luego de que su arma de reglamento se disparó de manera accidental en San Salvador ⁷⁰ .
15/04/2013	Guardias de seguridad privada despedidos por pertenecer a pandillas en varias colonias de Soyapango, San Salvador.	Varios guardias de seguridad privada que trabajaban en Soyapango, fueron despedidos ya que pertenecían a pandillas y utilizaban su cargo para permitir a pandilleros poseer más control territorial y obtener ingresos económicos a través de la extorsión. Los pandilleros tenían autorización de las directivas comunales para ejercer el cargo. Sin embargo, la función que desempeñaban era ilegal ya que portaban armas ilegales y uniformes falsos ⁷¹ .
02/04/2013	Asesinato de guardia de seguridad para robarle el arma, San Salvador.	Dos hombres asesinaron a tiros a un guardia de seguridad para robarle su arma de reglamento y una escopeta 12 mm, en el norte del departamento de San Salvador ⁷² .
29/03/2013	Muerte de un guardia de seguridad luego de un disparo accidental en un forcejeo, San Miguel.	El vigilante de un centro nocturno de San Miguel murió luego de dispararse accidentalmente en la pierna con su escopeta 12 mm. El guardia estaba intentando sacar a un cliente ebrio del lugar cuando se le escapó el disparo ⁷³ .
18/03/2013	Asesinato de guardia de seguridad, Usulután.	El guardia de seguridad de una empresa petrolera fue asesinado en Usulután. La Policía Nacional Civil señaló que el hecho pudo ser cometido por el compañero de la víctima ya que, según testigos, los dos hombres estaban ebrios y peleaban ⁷⁴ .
13/02/2013	Guardia de seguridad atacado en asalto para robarle el arma de reglamento en el municipio de Mejicanos, San Salvador.	Un guardia de seguridad privada que custodiaba un vehículo repartidor de alimentos se enfrentó a tiros con un grupo de pandilleros que querían robarle su arma. Al sentirse rodeado el guardia disparó primero con una escopeta y los pandilleros también dispararon con una pistola 9 mm ⁷⁵ .

- 69 Laprensagrafica.com, "Asesinan a vigilante privado tras un robo en El Paisnal", 30 de abril de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/asesinan-a-vigilante-privado-tras-un-robo-en-el-paisnal>
- 70 Laprensagrafica.com, "Mal manejo de armas provoca lesiones a vigilante en San Salvador", 16 de abril de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/Mal-manejo-de-arma-provoca-lesiones-a-vigilante-en-San-Salvador>
- 71 Laprensagrafica.com, "Pandilleros laboran como vigilantes", 15 de abril de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/pandilleros-laboran-como-vigilantes>
- 72 Laprensagrafica.com, "Matan a vigilante para robarle el arma en Ayutuxtepeque", 2 de abril de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/matan-a-vigilante-por-robarle-el-arma-en-ayutuxtepeque>
- 73 Laprensagrafica.com, "Muere vigilante luego de forcejeo en centro nocturno de San Miguel", 29 de marzo de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/Muere-vigilante-luego-de-forcejeo-en-centro-nocturno-de-San-Miguel>
- 74 Laprensagrafica.com, "Asesinan a vigilante privado en Usulután", 18 de marzo de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/Asesinan-a-vigilante-privado-en-Usulután>
- 75 Laprensagrafica.com, "Vigilante se enfrenta a tiros con pandilleros", 13 de febrero de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/vigilante-se-enfrenta-a-tiros-con-pandilleros>

05/02/2013	Asesinato de un guardia de seguridad por robo en gasolinera, San Salvador.	Un guardia de seguridad que custodiaba una gasolinera fue asesinado con arma blanca por atacantes que no le robaron su arma sino algunos productos de la gasolinera ⁷⁶ .
27/12/2012	Guardia de seguridad asesinado por su compañero ebrio en Soyapango, San Salvador.	Un vigilante que se encontraba bajo la influencia de alcohol, según la Policía Nacional Civil, asesinó a su compañero porque este último lo amenazó con delatarlo con su supervisor ⁷⁷ .
26/12/2012	Asesinato de un guardia de seguridad en Soyapango, San Salvador.	Un hombre armado asesinó a un guardia de seguridad que vigilaba un laboratorio farmacéutico luego que el vigilante le prohibiera el ingreso de bebidas alcohólicas al lugar ⁷⁸ .
25/10/2012	Asesinato de un guardia de seguridad por pandilleros, San Salvador.	Un agente de seguridad privada fue asesinado en San Salvador por pandilleros. Una semana antes del homicidio, el guardia de seguridad tuvo un altercado verbal con los pandilleros que llegaban a cobrar la extorsión a comerciantes del sector que el agente de seguridad custodiaba ⁷⁹ .
03/10/2012	Asesinato de un hombre por guardia de seguridad, San Salvador.	Un guardia de seguridad privada que vigilaba un restaurante mató a un hombre con su arma de reglamento porque le lanzó una basura y amenazó después con tirarle una gaseosa ⁸⁰ .
03/10/2012	Guardia detenido tras realizar disparos al aire con 181 grados de alcohol en el sangre, San Salvador.	La Policía Nacional Civil capturó al guardia de seguridad de una empresa ubicada al norte de San Salvador que estaba realizando disparos al aire. Las autoridades detectaron que el guardia tenía 181 grados de alcohol en sangre ⁸¹ .
28/09/2012	3 guardias de seguridad asesinados en tres diferentes lugares del país.	Tres hombres que laboraban como vigilantes fueron asesinados en tres diferentes sitios del país. Uno de los homicidios fue cometido por robo de armas ⁸² .
02/03/2012	Alianza entre la Policía Nacional Civil y los guardias de seguridad privada para luchar contra la delincuencia.	En una reunión entre la Policía Nacional Civil (PNC) y los dueños de empresas de seguridad privada aglutinadas en la Asociación Salvadoreña de Empresas Privadas (ASSAES), la Policía pidió a las agencias de seguridad privada que se unan al combate contra la criminalidad. Lo que se busca, es utilizar el potencial de los cientos y miles de guardias de seguridad para colaborar con la policía en la lucha contra la delincuencia en El Salvador ⁸³ .

- 76 Laprensagrafica.com, "Matan a vigilante privado en Aguilares", 5 de febrero de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/Matan-a-vigilante-privado-en-Aguilares>
- 77 Laprensagrafica.com, "Vigilante ebrio mata a su compañero en Soyapango", 27 de diciembre de 2012, <http://www.laprensagrafica.com/vigilante-ebrio-mata-a-su-companero-en-soyapango>
- 78 Laprensagrafica.com, "PNC investiga muerte de vigilante en Soyapango", 26 de diciembre de 2012, <http://www.laprensagrafica.com/PNC-investiga-muerte-de-vigilante-en-Soyapango>
- 79 Laprensagrafica.com, "Matan a vigilante privado que estaba amenazado", 25 de octubre de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/matan-a-vigilante-privado-que-estaba-amenazado>
- 80 Laprensagrafica.com, "Vigilante mató a hombre porque le lanzó basura", 3 de octubre de 2013, <http://www.laprensagrafica.com/Vigilante-mato-a-hombre-porque-le-lanzo-basura>
- 81 Laprensagrafica.com, "San Salvador: Capturan a vigilante tras realizar disparos al aire", 3 de octubre de 2012, <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/285496-san-salvador-capturan-a-vigilante-tras-realizar-disparos-al-aire>
- 82 Laprensagrafica.com, "Matan a tres vigilantes en diferentes sitios del país", 28 de septiembre de 2012, <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/284584-matan-a-tres-vigilantes-en-diferentes-sitios-del-pais>
- 83 Elsalvador.com, "PNC busca ayuda de vigilantes privados contra delincuencia", 2 de marzo de 2012, http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6693035



Guatemala (10 casos y 4 iniciativas)		
29/04/2013	Denuncia contra guardia de seguridad de Mina San Rafael por agresión a pobladores, San Miguel Las Flores.	Un grupo de pobladores de San Miguel Las Flores, denunció que fue herido por agentes de seguridad de la mina San Rafael mientras se dirigía a sus hogares ⁸⁴ .
09/04/2013	Muerte de un agente de seguridad privada tras asalto.	Unos asaltantes dispararon a dos agentes de seguridad privada para robarle el dinero que habían retirado de una agencia bancaria. Un guardia murió en la balacera. Entre el 1 de enero y el 9 de abril de 2013, han sido asesinados nueve agentes de seguridad privada por robarles el arma, y otros tres que custodiaban vehículos ⁸⁵ .
08/04/2013	Guardia detenido por amenazar de muerte a adolescente y portar un arma ilegalmente.	Un guardia de seguridad fue detenido por la Policía Nacional Civil tras amenazar de muerte a adolescente. El agente de seguridad privada portaba un arma ilegalmente ⁸⁶ .
03/04/2013	Condena de un guardia de seguridad por asesinato.	Un tribunal condenó a un guardia de seguridad por el asesinato de una mujer que le sorprendió robando en el interior de su automóvil. El guardia laboraba para una empresa de seguridad privada a pesar de que tenía un antecedente por portación ilegal de arma de fuego ⁸⁷ .
24/03/2013	Guardia detenido por disparos contra un hombre luego de una discusión.	El guardia de seguridad privada de un banco fue detenido luego que disparó contra un cuentahabiente en un centro comercial. El motivo de los disparos fue una discusión entre el guardia y la víctima ⁸⁸ .
22/03/2013	Asesinato de un guardia para robarle el arma de reglamento.	Unos asaltantes dispararon a un guardia de seguridad privada y le robaron su escopeta 12 cuando trabajaba en la garita de ingreso de una mina. Según la Policía Nacional Civil, los asaltantes le dispararon al guardia porque se opuso al asalto ⁸⁹ .
04/03/2013	Guardias detenidos por matar a un joven, Zacapa.	La Policía Nacional Civil detuvo a 3 guardias de seguridad privada que laboraban para la empresa Zacapa-Ex en una melonera. Los guardias son señalados de ser responsables del asesinato de un joven que ingresaba en la melonera persiguiendo a una iguana a la que quería cazar. Los guardias intentaron cubrir el crimen lanzando el cadáver al terreno de otra melonera ⁹⁰ .

- 84 Prens Libre.com, "Pobladores denuncian agresiones de agentes de mina San Rafael", 29 de abril de 2013, http://www.prens Libre.com/noticias/politica/Mineria-San-Rafael-regalias-voluntarias_0_910109190.html
- 85 Prens Libre.com, "Agente de seguridad perece al repeler asalto", 9 de abril de 2013, http://www.prens Libre.com/noticias/Guardia-perece-repeler-asalto_0_898110211.html
- 86 Notivision CVC, "Capturan a guardia de seguridad por portar un arma ilegalmente", 8 de abril de 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=0eJpSbgKgns>
- 87 Prens Libre.com, "Sentencian a hombre por muerte de Luisa Fernanda Fajardo", 3 de abril de 2013, http://www.prens Libre.com/noticias/justicia/Exguardia-seguridad-sentenciado-anos-homicidio_0_894510840.html
- 88 Prens Libre.com, "Guardia de seguridad dispara contra hombre luego de discutir", 24 de marzo de 2013, http://www.prens Libre.com/noticias/justicia/Guardia-seguridad-dispara-hombre-discutir_0_888511262.html
- 89 Prens Libre.com, "Matan a guardia de seguridad privada en Asunción Mita", 22 de marzo de 2013, http://www.prens Libre.com/jutiapa/Matan-guardia-seguridad-Asuncion-Mita_0_887311435.html
- 90 Prens Libre.com, "Guardias de seguridad privada son detenidos por matar a un joven", 4 de marzo de 2013, http://www.prens Libre.com/zacapa/Guardias-seguridad-privada-detenido-joven_0_876512474.html



27/12/2012	Convenio de cooperación entre Policía Nacional Civil (PNC) y empresas de seguridad privada para actividad de inteligencia.	La Gremial de Empresas de Seguridad Privada (GESP) y la Policía Nacional Civil (PNC) firmaron un convenio de cooperación que abre a los primeros la posibilidad de generar inteligencia de apoyo a la institución del Estado. El acuerdo fue por un mes, pero ambas instancias podrían unirse permanentemente ⁹¹ .
27/09/2012	Dos agentes de seguridad privada detenidos por la Policía Nacional Civil (PNC) tras recoger dinero de una extorsión.	Los investigadores de la Unidad Nacional contra la Pandilla (PANDA) de la Policía Nacional Civil (PNC) detuvieron a dos agentes de seguridad privada acusados de extorsionar a un comerciante ⁹² .
07/09/2012	Institucionalización de la Dirección de Servicios de Seguridad Privada.	La Dirección General de Servicios de Seguridad Privada se establece legalmente en la estructura orgánica del Ministerio de Gobernación tras la publicación de los acuerdos gubernativos 218-2012 y 219-2012 en el Diario Oficial. La Dirección regulará el funcionamiento de las 150 empresas de seguridad privada registradas legalmente en el país. Las nuevas disposiciones legales establecen que tendrá entre sus atribuciones: Autorizar la licencia de operación y funcionamiento de los prestadores de servicios de seguridad privada que cumplan con los requisitos exigidos, realizar visitas de control, fiscalización, supervisión y verificación a éstas empresas, supervisar que se cumplan los planes de capacitación y entrenamiento de los guardias de seguridad, denunciar los delitos, e imponer sanciones administrativas y pecuniarias, entre otras ⁹³ .
27/08/2012	Nueva normativa en la seguridad privada cobra vigencia.	Las empresas de seguridad privada deberán cumplir con las nuevas normas más estrictas del Ministerio de Gobernación y contar con una certificación expedida por el mismo. Las que incumplan, tendrán que dejar de operar y entregar como depósito temporal las armas que utilizan. Las empresas deben realizar el proceso de autorización antes de mayo de 2013. Los nuevos requisitos incluyen elevar el nivel de escolaridad de los guardias al tercer año básico ⁹⁴ .
27/06/2012	Ataque armado de un bus perpetrado por agente de seguridad privada.	Un guardia de seguridad privada asesinó a cuatro personas y dejó diez personas heridas luego de una discusión con el piloto y ayudante de un bus motivada por el precio del pasaje. El guardia de seguridad mató al piloto y al ayudante y disparó a los pasajeros ⁹⁵ .

91 Elperiodico.com, "Critican alianza de empresas de seguridad privada y PNC", 27 de diciembre de 2012, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20121227/pais/222634>

92 LaHora.com, "Detienen a guardias que recogían extorsión", 27 de septiembre de 2012, <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/300-actual/166126-detienen-a-guardias-que-recogian-extorsion?format=pdf>

93 LaHora.com, "Institucionalizan la Dirección de Servicios de Seguridad Privada", 7 de septiembre de 2012, <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/165050-actualizacion-institucionalizan-la-direccion-de-servicios-de-seguridad-privada>

94 Elperiodico.com, "Cambios en la seguridad privada cobran vigencia esta semana", 27 de agosto de 2012, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120827/pais/217023>

95 Prensalibre.com, "Agente de seguridad mata a piloto y ayudante de bus de ruta 3", 27 de junio de 2012, http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Ataque-armado-ruta-deja-muertos_0_726527589.html

29/05/2012	Agente de seguridad asesinado accidentalmente por su colega.	Un guardia de seguridad privada manipuló inadecuadamente su arma y disparó sin intención contra uno de sus compañeros. El guardia había sido contratado de manera inmediata sin capacitación previa. Los agentes involucrados en el incidente trabajaban para la empresa de seguridad grupo Mador ⁹⁶ .
02/02/2012	Realización de un censo en empresas de seguridad privada por el Ministerio de Gobernación.	El Ministerio de Gobernación hará un censo para identificar la cantidad de empresas que funcionan de forma legal e ilegal, así como para establecer la cantidad de armas y municiones que éstas poseen ⁹⁷ .
Honduras (18 casos)		
18/04/2013	Asesinato de guardia de seguridad en robo a una ferretería, San Pedro Sula.	Dos asaltantes armados participando en un robo de una ferretería, dispararon a un guardia de seguridad, dándole muerte ⁹⁸ .
16/04/2013	Asesinato de un guarda de seguridad en un centro comercial, Tegucigalpa.	El vigilante de un centro comercial fue asesinado a tiros por asaltantes en motocicletas. No se conoce el móvil del crimen ⁹⁹ .
15/04/2013	Joven asesinado por guardia de seguridad por bajar mangos de un árbol, San Pedro Sula.	El guardia de seguridad de una propiedad mató a balazos a un joven que estaba bajando mangos de un árbol. El guardia indicó que pensaba que el joven intentaba ingresar a la propiedad ¹⁰⁰ .
15/04/2013	Guardia de seguridad asesinado en asalto a microbús, Comayaguela.	Un guardia de seguridad que intentaba repeler un asalto fue asesinado en un microbús en Comayaguela. Los dos asaltantes se llevaron las pertenencias de los pasajeros ¹⁰¹ .
05/04/2013	Asesinato de un supervisor de seguridad privada, San Pedro Sula.	Un supervisor de una empresa de seguridad privada fue asesinado a balazos por dos hombres el 4 de abril de 2013. La víctima tenía tres meses de laborar con la empresa de seguridad privada y había laborado como miembro de la Policía Municipal ¹⁰² .
05/04/2013	Asesinato de un guardia de seguridad para robarle la motocicleta, Tegucigalpa.	Un grupo de individuos asesinaron a balazos al supervisor de una empresa de seguridad privada para robarle la motocicleta en la que se conducía ¹⁰³ .

- 96 LaHora.com, "Agente de seguridad mata por error a su compañero", 29 de mayo de 2012, <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/159228-agente-de-seguridad-mata-por-error-a-un-companero>
- 97 LaHora.com, "Gobernación hará un censo en empresas de seguridad privada", 2 de febrero de 2012, <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/152391-gobernacion-hara-un-censo-en-empresas-de-seguridad-privada>
- 98 Laprensa.com, "Asaltantes ultiman a guardia de ferretería", 18 de abril de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Asaltantes-ultiman-a-guardia-de-ferreteria>
- 99 Elheraldo.hn, "Matan a guardia de seguridad en centro comercial", 16 de abril de 2013, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Matan-a-guardia-de-seguridad-en-centro-comercial>
- 100 Elheraldo.hn, "Guardia de seguridad mata a joven por bajar mangos", 15 de abril de 2013, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Guardia-de-seguridad-mato-a-joven-por-bajar-mangos>
- 101 Elheraldo.hn, "Un guardia de seguridad muerto en asalto a microbús", 15 de abril de 2013, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Un-guardia-de-seguridad-muerto-en-asalto-a-microbus>
- 102 Laprensa.com, "Ultiman a supervisor de seguridad privada", 5 de abril de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Ultiman-a-supervisor-de-seguridad-privada>
- 103 Laprensa.com, "Matan a guardia de seguridad y le roban la motocicleta en Tegucigalpa", 5 de abril de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Matan-a-guardia-de-seguridad-y-le-roban-motocicleta-en-Tegucigalpa>

04/04/2013	Asesinato de un guarda de seguridad privada, San Pedro Sula.	El guardia de seguridad de una empresa fue asesinado a balazos el miércoles 3 de abril de 2013. El hecho traduce el alza continua de los índices de violencia en el municipio de Comayagua donde cuatro personas fueron asesinadas en menos de 48 horas ¹⁰⁴ .
04/04/2013	Asesinato de un guardia de seguridad privada para robarle el arma, San Pedro Sula.	El guardia de seguridad de un camión repartidor de helados fue asesinado por maleantes, quienes para despojarlo de su arma de trabajo, una escopeta calibre 12, le infirieron varios balazos ¹⁰⁵ .
23/03/2013	Asesinato de un guardia de seguridad tras asalto, San Pedro Sula.	Dos hombres mataron a un guardia en el asalto de un bus de transporte público. El guardia sacó su arma y disparó contra los individuos dentro del bus, lo que provocó que los malvivientes también le dispararan causándole la muerte. Durante el tiroteo resultaron heridos dos pasajeros ¹⁰⁶ .
22/03/2013	Asesinato de 3 guardias en frustrado asalto de carro de valores, Comayagüela.	Un asalto a un carro de valores dejó a cuatro personas muertas. Tres de las víctimas eran guardias de seguridad, dos de la empresa de carros blindados y uno de la empresa que custodiaba el banco donde ocurrió el asalto ¹⁰⁷ .
28/02/2013	Asesinato de un guardia de seguridad en intento de asalto, Lapaera.	Un guardia de seguridad fue asesinado a balazos en un intento de asalto cuando prestaba seguridad a un camión repartidor de pollo. La víctima contaba siete años de experiencia como guardia de seguridad ¹⁰⁸ .
22/02/2013	Asesinato de un guardia de seguridad privada para robarle el arma, Villanueva.	Dos individuos mataron a un guardia de seguridad tras robarle su arma. Le dispararon con el arma que habían robado mientras la víctima seguía a los individuos para recuperar su pistola ¹⁰⁹ .
06/02/2013	Asesinato de un guardia para robarle el arma, Olancho.	Un guarda de seguridad fue asesinado por individuos que le robaron el arma de reglamento. El guardia estaba dirigiéndose a su casa al momento de los hechos ¹¹⁰ .
09/01/2013	Asesinato de un guardia de seguridad, La Lima.	Un grupo de hombres armados asesinaron a balazos a un guardia de seguridad frente a su casa en La Lima el 9 de enero de 2013. El móvil del asesinato aún no es conocido ¹¹¹ .

104 Laprensa.com, "Reportan la muerte de 4 personas", 15 de agosto de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Reportan-la-muerte-de-cuatro-personas>

105 Laprensa.com, "Para robarle el arma matan a un guardia", 4 abril de 2013 <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Para-robarle-el-arma-matan-a-un-guardia>

106 Laprensa.com, "Un muerto y dos heridos en asalto a rapidito", 23 de marzo de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Un-muerto-y-dos-heridos-en-asalto-a-rapidito>

107 Laprensa.com, "Cuatro muertos en frustrado asalto a carro de valores en Comayagüela", 22 de marzo de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Cuatro-muertos-en-frustrado-asalto-a-carro-de-valores-en-Comayagueela>

108 Laprensa.com, "En intento de asalto matan a un guardia", 28 de febrero de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/En-intento-de-asalto-matan-a-un-guardia>

109 Laprensa.com, "Matan a guardia tras robarle arma de fuego", 22 de febrero de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Matan-a-guardia-tras-robarle-arma-de-fuego>

110 Elheralde.hn, "Por robarle el arma de reglamento matan a guardia de seguridad en Olancho", 6 de febrero de 2013, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Por-robarle-el-arma-de-reglamento-matan-a-guardia-de-seguridad-en-Olancho>

08/01/2013	Asesinato de guardia de seguridad en circunstancias desconocidas, Tegucigalpa.	Un guardia de seguridad privada fue asesinado a balazos luego de haber terminado su jornada laboral. Los motivos del asesinato aún no son conocidos ¹¹² .
20/12/2012	Asesinato de subgerente de empresa de seguridad, San Pedro Sula.	Un ejecutivo de una empresa de seguridad privada fue asesinado a balazos después de una feroz persecución por un vehículo escoltado por hombres a bordo de motocicletas ¹¹³ .
05/10/2012	Asesinato de guardia de seguridad para robarle su arma, Tegucigalpa.	Unos asaltantes armados mataron a un guardia de seguridad privada para robarle su arma de reglamento. Según los testigos, los asaltantes dispararon al guardia porque éste se negó a entregar su arma ¹¹⁴ .
11/09/2012	Asesinato de guardia de seguridad para robar armas en una empresa de seguridad privada.	Unos asaltantes asesinaron a un guardia de seguridad por robar 26 armas de fuego calibre 38 en una empresa de seguridad privada hondureña ¹¹⁵ .
Jamaica (6 casos)		
12/04/2013	Un hombre detenido por dirigir una empresa de seguridad privada ilegal.	Un empresario fue detenido por dirigir una empresa de seguridad ilegal que no cumple con los requisitos jurídicos para brindar servicio de seguridad privada del Private Security Regulation Act ¹¹⁶ .
26/12/2012	Un guardia de seguridad encontrado muerto, St. Ann.	Un guardia de seguridad fue encontrado muerto con un impacto de bala en la cabeza en Discovery Bay, St. Ann ¹¹⁷ .
23/11/2012	Asesinato de un guardia de seguridad en un basurero, Riverton City.	Un guardia de seguridad fue asesinado a bala por un asaltante que intentaba robar en el basurero de Riverton City ¹¹⁸ .
02/11/2012	Un estudiante agredido por dos guardias de seguridad en la UTech (University of Technology).	Dos guardias de una empresa agredieron a un estudiante universitario. Los dos guardias fueron despedidos de la empresa de seguridad privada y fueron juzgados por la justicia ¹¹⁹ .

- 111 Laprensa.com, "Frente a su casa asesinan a guardia", 9 de enero de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Frente-a-su-casa-asesinan-a-guardia>
- 112 Elheraldo.hn, "Acribillan a guardia de seguridad en bulevar Suyapa de Tegucigalpa", 8 de enero de 2013, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Acribillan-a-guardia-de-seguridad-en-bulevar-Suyapa-de-Tegucigalpa>
- 113 Laprensa.com, "Asesinan a un Hombre en Circunvalación de San Pedro Sula", 20 de febrero de 2013, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Asesinan-a-un-hombre-en-Circunvalacion-de-San-Pedro-Sula>
- 114 Elheraldo.hn, "Por robarle el arma asesinan a guardia de seguridad", 5 de octubre de 2012, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Por-robarle-pistola-asesinan-a-guardia-de-seguridad>
- 115 Elheraldo.hn, "Por robar armas de empresa asesinan a guardia de seguridad", 11 de septiembre de 2012, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Por-robar-armas-de-empresa-asesinan-a-guardia-de-seguridad>
- 116 Jamaicaobserver.com, "Justin Ogilvie charged for operating security firm illegally", 12 de abril de 2013, <http://www.jamaicaobserver.com/news/Justin-Ogilvie-charged-for-operating-security-firm-illegally>
- 117 Jamaicaobserver.com, "Security guard found dead in Discovery Bay", 26 de diciembre de 2012, <http://www.jamaicaobserver.com/news/Security-guard-found-dead-in-Discovery-Bay>
- 118 Jamaicaobserver.com, "Security guard killed a Riverton City dump", 23 de noviembre de 2012, <http://www.jamaicaobserver.com/news/Security-guard-killed-at-Riverton-City-dump>
- 119 Jamaicaobserver.com, "Marksman fires security guards involved in UTech beating", 2 de noviembre

07/09/2012	Hombre agredido por tres guardias de seguridad en un cajero.	Tres guardias de seguridad agredieron a un hombre frente a un cajero ¹²⁰ .
30/06/2012	Tres guardias de seguridad encontrados muertos en la oficina de la empresa de seguridad Guardsman Limited.	Tres guardias de seguridad fueron encontrados asesinados en la oficina de la empresa de seguridad en la que estaban empleados. Dos armas de fuego fueron robadas por los asaltantes ¹²¹ .
México (9 casos y 10 iniciativas)		
28/04/2013	Exámenes de confianza a seguridad privada, Estado de Puebla.	En noviembre de 2013, el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Puebla empezará la aplicación de los exámenes de confianza para los 7 mil elementos de seguridad privada que necesitan acreditación ¹²² .
09/04/2013	Asesinato de guardia de seguridad en asalto a camioneta de valores, Morelia.	Un custodio de una empresa de transporte de valores fue asesinado al enfrentarse con asaltantes. Su colega, que está acusado de complicidad con los asaltantes, fue encontrado herido ¹²³ .
08/04/2013	Asesinato de guardia de seguridad de un hotel.	El guardia de seguridad de un hotel fue asesinado por desconocidos que viajaban en un automóvil ¹²⁴ .
18/03/2013	Tres custodios heridos tras asalto a camioneta de valores, Edomex	Tres custodios privados resultaron heridos luego de una balacera durante un asalto contra una camioneta de valores ¹²⁵ .
02/03/2013	El 20% de las ganancias de los comerciantes de ciudad Victoria están destinadas a la contratación de seguridad privada.	Según la Cámara de Comercio de ciudad Victoria, las estrategias de seguridad pública del Gobierno no dieron los resultados esperados y, por tal motivo, los comerciantes se han visto en la necesidad de contratar seguridad privada. Hasta el 20% de sus ganancias están destinadas a contratar empresas de seguridad privada ¹²⁶ .
06/02/2013	Verificación de empresas de seguridad privada por el Secretario de Seguridad Ciudadana, Estado de México.	El Área de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, llevará a cabo visitas de verificación a empresas irregulares que prestan el servicio de seguridad privada ¹²⁷ .

de 2012, <http://www.jamaicaobserver.com/news/Marksman-fires-security-guards-involved-in-Utech-beating>

120 Jamaicaobserver.com, "Trini security guards mercilessly beat old man at ATM", 7 de septiembre de 2012, <http://www.jamaicaobserver.com/news/Trini-security-guards-mercilessly-beat-old-man-at-ATM>.

121 Jamaica observer.com, "Three guards slaughtered", 30 de junio de 2012, http://www.jamaicaobserver.com/news/Three-guards-slaughtered_11847447

122 Milenio.com, "Iniciarán en noviembre exámenes de confianza a seguridad privada", 28 de abril de 2013, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/724ba44bca41e25c37f7e6a237a4f436>

123 Noticiasprimero.com, "Matan a guardia en asalto a camioneta de valores", 9 de abril de 2013, <http://noticiasprimero.com/2013/04/09/matan-a-guardia-en-asalto-a-camioneta-de-valores-en-morelia/>

124 ElsiglodeTorreón.com.mx, "Matan a guardia de seguridad de hotel", 8 de septiembre de 2013, <http://www.elsiglodetorreón.com.mx/noticia/857486.matan-a-guardia-de-seguridad-de-hotel.html>

125 Noticiasprimero.com, "Lesionan a tres custodios en asalto a camioneta de valores en Edomex", 18 de marzo de 2013, <http://noticiasprimero.com/2013/03/18/lesionan-a-tres-custodios-en-asalto-a-camioneta-de-valores-en-edomex/>

126 Milenio.com, "Con sus ganancias contratan seguridad privada", 2 de marzo de 2013, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/35a4a60224ca7c06321889284adf46c4>

22/01/2013	Empresa de seguridad privada bajo investigación por robo en centro comercial.	Se investiga a la empresa de seguridad privada encargada de la seguridad del centro comercial donde fueron asaltados tres establecimientos, ya que los asaltantes portaban uniformes de dicha empresa ¹²⁸ .
21/01/2013	Incremento del 30% de los postulantes a guardias de seguridad debido al desempleo en el país.	El director de una empresa de seguridad señaló que las empresas de seguridad privada han tenido un incremento del 35% en el número de postulantes a guardia de seguridad, los cuales cuentan con estudios de secundaria a técnico, mientras que los profesionales son los que acuden menos ¹²⁹ .
20/01/2013	Incremento del 60% de las solicitudes de empresas y comercios por servicios de seguridad privada en México en los últimos 5 años.	Una empresa de seguridad, afirmó que en los últimos 5 años se han incrementado en un 60% los servicios que ofrecen, sobre todo en el sector industrial y comercial y en las instituciones educativas ¹³⁰ .
20/01/2013	El 77% de las empresas de seguridad son ilegales en México, según el Consejo Nacional de Seguridad Privada.	El Consejo Nacional de Seguridad Privada reveló que la seguridad privada en México tiene un valor de mercado cercano a los 10 mil millones de pesos anuales, con la operación de 8,500 empresas en el país, de las cuales el 77% trabaja en la "clandestinidad e ilegalidad". Solo 880 empresas de seguridad privada cuentan con registro para operar ante la Secretaría General de Gobernación, y otras 1,120 tienen permisos de gobiernos estatales. Entre 2011 y 2012, cerraron 1,500 empresas por falta de clientes que no sienten confianza en sus servicios. Sin embargo, todavía quedan 6,500 empresas que operan sin permiso en incumplimiento a la Ley Federal de Seguridad Privada y otros permisos estatales ¹³¹ .
15/01/2013	Seguridad privada reforzada en escuelas de Acapulco.	A petición de los maestros de escuelas primarias y jardines de niños, el Gobierno de Guerrero ampliará la vigilancia de guardias de seguridad privada en las escuelas de Acapulco. Hasta el momento, el Gobierno ha contratado un total de 80 guardias privados armados legalmente para la vigilancia de escuelas en Acapulco, y el número podría alcanzar los 100 ¹³² .
15/01/2013	385 guardias privados detenidos en Ciudad Juárez en 2012, según Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM).	La Secretaría de Seguridad Pública Municipal declaró que durante el año 2012 sancionó con arrestos a 385 guardias de seguridad privada. Los principales motivos por detener guardias de empresas de seguridad privada fueron la falta de gafete, trabajar sin registro como guardia de seguridad, laborar en estado de ebriedad y por estar armados ¹³³ .

127 Milenio.com, "SSC verificará empresas de seguridad privada", 6 de febrero de 2013, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/cb0dd03dade9cb2b950892e42688abd>

128 Eluniversal.mx, "Investigan a empresa de seguridad por robo en Gran Sur", 22 de enero de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/897554.html>

129 Milenio.com, "Incrementan 30% postulantes a guardias de seguridad", 21 de enero de 2013, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/f1773e33b92b693ffaa0b83bb1a2dde6>

130 Milenio.com, "Industrias de la región requieren más seguridad privada", 20 de enero de 2013, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/c18dc9bda9c61ce5104ab704e9a8bec7>

131 Crónica.com.mx, "Ilegales, 77% de empresas de seguridad privada en México", 20 de enero de 2013, <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/724186.html>

29/12/2012	Capacitación de agentes de seguridad pública por la Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila en 2013.	La Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila trabajará con las empresas de seguridad privada con el objetivo de certificar sus servicios y capacitar a sus trabajadores para que puedan, si se requiere, convertirse en elementos auxiliares de policía pública. Además, esta iniciativa permitirá a los clientes de esas empresas, tener la certeza que están avaladas y que su personal está certificado para ofrecer servicios de seguridad privada ¹³⁴ .
16/12/2012	Armas utilizadas por empresas de seguridad privada registradas por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado Baja California.	La Secretaría de Seguridad Pública del Estado (SSPE) llevó a cabo el registro y revisión de las armas de fuego que son utilizadas por empresas de seguridad privada en Baja California. El SSPE indicó que el objetivo es permitir la participación de las empresas de seguridad privada en las investigaciones cuando se requiera el esclarecimiento de algún hecho ilícito donde se encuentre relacionada algún arma del personal de este tipo de empresa ¹³⁵ .
07/12/2012	Asesinato de un guardia de seguridad para robarle el arma en una escuela, Acapulco.	Dos asaltantes ingresaron a un colegio en Acapulco y despojaron a un guardia de seguridad de su arma antes de darle dos disparos y matarle ¹³⁶ .
04/12/2012	Empresas de seguridad privada amenazadas de perder sus permisos si no cumplen con los exámenes y control de confianza en 2013, Estado de Puebla.	La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del Estado de Puebla, informó que las 151 empresas de seguridad privada registradas ante la SSP que no cumplan con enviar a sus policías en el año 2013 al Centro de Evaluación y Control de Confianza para aplicarles los exámenes exigidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, les será clausurado el permiso y los agentes detenidos por usurpación de funciones ¹³⁷ .
20/11/2012	Realización de control de confianza de los elementos de seguridad privada, Estado de Coahuila.	La Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila (SSP), afirmó que se lleva un proceso de aplicación de exámenes de control y de confianza al personal de seguridad de las diversas empresas de seguridad privada instaladas en el Estado, conforme al marco jurídico que establece la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila ¹³⁸ .
12/10/2012	Proceso de clausura definitiva contra 23 empresas irregulares de seguridad privada, Oaxaca.	La Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca, emitió un proceso de clausura definitiva e integró al menos 23 procedimientos de suspensión contra el igual número de empresas de seguridad privada que prestaban servicio de manera irregular. En esas empresas se encontraron policías dados de baja vinculados con el crimen organizado o expulsados por no cubrir los exámenes toxicológicos y de control de confianza. También se detectó el uso de armamento indebido, falta de capacitación y denuncias por abuso policiaco ¹³⁹ .

132 Crónica.com.mx, "Reforzarán seguridad privada en escuelas de Acapulco.", 15 de enero de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/895991.html>

133 Eluniversal.mx, "En 2012 fueron detenidos 385 guardias privados en Ciudad Juárez", 15 de enero de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896004.html>

134 Milenio.com, "Empresas de Seguridad Privada fungirán como auxiliares de policía", 29 de diciembre de 2012, http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/e8b95088605f6c63499b4ce3a9c6_538d

135 Milenio.com, "SSPE registra armas utilizadas por empresas de seguridad privada", 16 de diciembre de 2012, http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/61d79389edd816b4af4b53867a2_3d603

136 Milenio.com, "Asesinan a guardia de seguridad privada en escuela de Acapulco", 7 de diciembre de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/a56ad95f49b19fa6821dfaa1f55030a1>

137 Milenio.com, "Quitaran permiso a empresas que no realicen exámenes: SSP", 4 de diciembre de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/71e51a49821a4102c368c0c46784af02>

16/03/2012	Realización de control de confianza de los elementos de las empresas de seguridad privada, ciudad de México.	El jefe del Gobierno del Distrito Federal informó que en el segundo semestre de 2012 iniciará la evaluación de control de confianza de los elementos de las empresas de seguridad privada en el Distrito Federal. La aplicación de ese mecanismo, que concluirá a más tardar en 2013, busca garantizar que cada persona que porta un arma con autorización, cumpla con el control de confianza ¹⁴⁰ .
Nicaragua (2 casos y 1 iniciativa)		
21/03/2013	Capacitación del cuerpo de seguridad interna de la empresa agrícola Azucarera del Sur, a través de la colaboración de la Policía Nacional de Rivas.	La compañía Azucarera del Sur impartió talleres a 80 de sus guardias de seguridad, con la colaboración de la Policía Nacional de Rivas. El objetivo de la empresa es profesionalizar al cuerpo de vigilancia con talleres sobre manipulación de armas de fuego, preservación de la escena de crimen y seguridad interna y externa ¹⁴¹ .
05/10/2012	Guardia de seguridad asesinado para robarle el arma, Managua.	El vigilante de una hacienda fue apuñalado por tres asaltantes que le robaron su escopeta ¹⁴¹ .
05/06/2012	Asesinato de un guardia de seguridad privada en asalto frustrado, Tipitapa.	Unos asaltantes asesinaron a un guardia de seguridad privada en un asalto frustrado para robar dinero. Los asaltantes dispararon al guardia porque se defendía cuando le estaban robando su arma de fuego. Los gerentes de las principales empresas de seguridad del país subrayaron que, al contrario de muchos países de Centroamérica, esos accidentes eran poco comunes en Nicaragua ¹⁴³ .
Panamá (4 casos y 3 iniciativas)		
11/03/2013	Guardia de seguridad privada herido tras asalto para robarle su arma de reglamento, San Pedro.	Unos asaltantes hirieron a un guardia de seguridad en un asalto para robarle el arma de fuego ¹⁴⁴ .
27/02/2013	Nuevos proyectos de Ley para regular agencias de seguridad propuestos por el Ministro de Seguridad.	El Ministro de Seguridad presentó dos proyectos de Ley para regular la seguridad privada ante la Asamblea Nacional, un día antes de vencerse el plazo de nueve meses que suspendiera la entrada en vigencia de la Ley 56 de seguridad privada. El primer proyecto de Ley tiene el fin de prorrogar por 180 días más la entrada en vigencia de la Ley 56, y el segundo proyecto es para regular las empresas de seguridad privada ¹⁴⁵ .

138 Milenio.com, "La SSP comenzara a aplicar exámenes a guardias privados", 20 de noviembre de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/201e25b0eb16f755687109602bb3ada3>

139 Milenio.com, "Clausuran empresas irregulares de seguridad privada en Oaxaca", 12 de octubre de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/73bd63ee9da9b26968bc06ef8fd73b5d>

140 Crónica.com.mx, "Iniciará este año evaluación a seguridad privada en DF", 16 de marzo de 2012, <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/645900.html>

141 Elnuevodiario.com.ni, "Fortalecimiento en seguridad interna", 21 de marzo de 2013, <http://www.elnuevodiario.com.ni/empresas/281217>

142 Elnuevodiario.com.ni, "Muere vigilante apuñalado por robo de pistola", 5 de octubre de 2012, <http://www.elnuevodiario.com.ni/sucesos/265613>

143 Elnuevodiario.com.ni, "Fallece vigilante en asalto frustrado", 5 de mayo de 2012, <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/250291>

07/02/2013	Asesinato de un guardia de seguridad para robarle el arma de fuego, Limón.	Un guardia de seguridad privada que laboraba para una empresa de seguridad fue asesinado por asaltantes que intentaron robarle su arma de reglamento ¹⁴⁶ .
17/01/2013	Robo de arma de reglamento a guardia de seguridad privada de banco.	Un guardia de seguridad privada que vigilaba una entidad bancaria perdió su arma mientras realizaba una necesidad fisiológica. Al momento del robo el arma se encontraba sin vigilancia ¹⁴⁷ .
09/01/2013	Asesinato de guardia de seguridad para robarle el arma.	Un guarda de seguridad que vigilaba un proyecto en construcción fue asesinado por asaltantes, quienes se llevaron su arma de reglamento. De acuerdo a los informes de la policía, el guardia recibió torturas por parte de sus agresores ¹⁴⁸ .
17/12/2012	Debates sobre la Ley de Seguridad Privada entre dueños de empresas de seguridad.	Los dueños de empresas de seguridad privada de Panamá piden al Gobierno que se reconsidere incluir en la Ley el nivel de escolaridad que deben tener los guardias para ejercer la actividad. También piden la eliminación del artículo 11, que establece que el permiso de operación de las empresas de seguridad privada es solo por cinco años, y el artículo 21, en el que se obliga a las empresas de seguridad a colaborar con los estamentos de seguridad en caso de catástrofe nacional ¹⁴⁹ .
02/06/2012	Suspensión de la Ley de Seguridad Privada por nueve meses votada en la Asamblea Nacional.	El pleno de la Asamblea Nacional aprobó el 1 de junio de 2012, de forma unánime, el proyecto de Ley que suspende para nueve meses la entrada en vigencia de la Ley 56 del 27 de mayo de 2011, que regula los servicios de seguridad privada. La suspensión tiene como motivos supuestas normas que reñían con la Constitución y otras que promovían prácticas monopolísticas tal como la obligatoriedad de contratar a guardias de seguridad privada en reemplazo de los conserjes en los edificios privados ¹⁵⁰ .
Paraguay (4 casos y 2 iniciativas)		
27/04/2013	Asesinato de un guardia de seguridad en robo de cajero automático, Piribebuy.	Un grupo armado ejecutó a tiros a un guardia de seguridad para robar un cajero automático. Los asaltantes se llevaron 2 millones de guaraníes ¹⁵¹ .

144 PanamaAmerica.com.pa, "Se quedaron con las ganas de quitarle el arma", 11 de marzo de 2013, <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1554891-se-quedaron-con-las-ganas-de-quitarle-el-arma>

145 Prensa.com, "Mulino presenta proyectos de ley para regular agencias de seguridad", 27 de febrero de 2013, <http://www.prensa.com/uhora/locales/ministro-mulino-agencias-seguridad-regulacion-estado-proyecto-ley-constitucion/159977>

146 PanamaAmerica.com.pa, "Matan a guardia de seguridad para robarle el arma", 7 de febrero de 2013, <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1423117-matan-a-guardia-de-seguridad-para-robarle-el-arma>

147 PanamaAmerica.com.pa, "Le hurtan arma a seguridad mientras orinaba", 17 de enero de 2013, <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1416004-le-hurtan-arma-a-seguridad-mientras-orinaba>

148 PanamaAmerica.com.pa, "Acaban con la vida de un seguridad", 9 de enero de 2013, <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1413364-acaban-con-la-vida-de-un-seguridad>

149 PanamaAmerica.com.pa, "Rechazan tiempo de permiso de operación", 17 de diciembre de 2012, <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1407332-rechazan-tiempo-de-permiso-de-operacion>

16/04/2013	Guardia de seguridad herido durante intento de asalto, San Lorenzo.	Dos asaltantes asaltaron a un guardia de seguridad quien resultó herido por disparos de arma de fuego. Los asaltantes querían robarle al guardia su teléfono celular ¹⁵² .
12/04/2013	Guardia de seguridad herido tras asalto para robarle el arma de reglamento.	Un guardia de seguridad de la sociedad Guardian SA fue atacado a puñaladas por un asaltante que se llevó su arma de reglamento, un revólver calibre 38 ¹⁵³ .
01/04/2013	Guardia de seguridad asesinado por robarle el arma y el dinero.	Un guardia de seguridad del establecimiento ganadero Campos Morombí fue asesinado a balazos. Los asaltantes le robaron su dinero y su escopeta calibre 12 mm ¹⁵⁴ .
18/09/2012	Más control sobre las empresas de seguridad privada.	El Consejo de Seguridad Empresarial, conformado por la Cámara de Anunciantes del Paraguay y el Ministerio del Interior, reveló sus últimos trabajos en lo referente al control de las empresas de seguridad y su fiscalización a través del Departamento de Delitos Económicos de la Policía Nacional. El Consejo de Seguridad Empresarial puso el énfasis en el control puntual de los guardias de seguridad privada y en la articulación que tendrán con el personal policial ¹⁵⁵ .
07/05/2012	Control a empresas de seguridad privada por el Ministerio del Interior.	El Ministerio del Interior reveló por medio de la Policía Nacional, el inicio de tareas preventivas, con controles aleatorios a las 229 empresas de seguridad privada registradas legalmente en el país, para verificar el servicio que están ofreciendo a sus contratantes ¹⁵⁶ .
Perú (2 casos y 1 iniciativa)		
23/02/2013	Asesinato a bala de un guardia de seguridad privada, Juliaca.	Tres individuos armados, a quienes los guardias de un local nocturno les impidieron el ingreso, asesinaron con 5 disparos a uno de los vigilantes y dejaron gravemente herido al otro ¹⁵⁷ .
07/12/2012	Creación de la Superintendencia de Control de Servicio de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos (SUCAMEC).	El Gobierno creó la Superintendencia de Control de Servicio de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos (SUCAMEC), que reemplaza a la DICSCAMEC. La norma legal señala que la SUCAMEC tiene competencia de alcance nacional en el ámbito de los servicios de seguridad privada, armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil ¹⁵⁸ .

150 Prensa.com, "Aprueban suspender la Ley que regula seguridad privada", 2 de junio de 2012, <http://www.prensa.com/impreso/panorama/aprueban-suspender-ley-que-regula-seguridad-privada/97151>

151 Abc.com, "Grupo comando ejecuta a guardia para robar un cajero en Piribebuy", 27 de abril de 2013, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/grupo-comando-ejecuta-a-guardia-para-robar-un-cajero-en-piribebuy-565681.html>

152 Abc.com, "Guardia de seguridad herido durante intento de asalto", 16 de abril de 2013, <http://www.abc.com.py/nacionales/guardia-de-seguridad-resulta-herido-durante-intento-de-asalto-561656.html>

153 Abc.com, "Atacan y desarmen a guardia", 12 de abril de 2013, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/atacan-y-desarmen-a-guardia-559601.html>

154 Abc.com, "Eliminan a un guardia de Campos Morombí", 1 de abril de 2013, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/eliminan-a-un-guardia-de-campos-morombi-555482.html>

155 Ultimahora.com, "Empresarios ven positivo control sobre seguridad privada", 18 de septiembre de 2012, <http://www.ultimahora.com/notas/561559-Empresarios-ven-positivo-control-sobre-seguridad-privada>

156 Ultimahora.com, "Ministerio del Interior inicia control a empresas de seguridad privada", 7 de mayo de 2012, <http://www.ultimahora.com/notas/525926-Ministerio-del-Interior-inicia-control-a-empresas-de-seguridad-privada>

01/08/2012	Guardia de seguridad de banco detenido por portar un arma sin licencia, Arequipa.	Un guardia de seguridad de una entidad bancaria en Arequipa fue detenido luego de comprobarse que portaba un arma de fuego sin licencia. La comprobación ocurrió durante un operativo de control de armas promovido por las constantes denuncias sobre el mal uso que hacen los guardias privados de sus armas ¹⁵⁹ .
República Dominicana (2 noticias)		
08/08/2012	Incremento del 50% de la inversión en la seguridad privada en los últimos años.	El presidente de la Asociación Dominicana de Empresas de Seguridad (ADESINC), explicó que la demanda de seguridad privada ha aumentado un 50% en los últimos años, debido al crecimiento de la inseguridad ciudadana. Hay 300 empresas de seguridad privada que operan en el país ¹⁶⁰ .
04/04/2012	Autorización de importación de armas solicitada por empresas de seguridad privada.	La Asociación Dominicana de Empresas de Seguridad (ADESINC), se queja de no poder importar armas de fuego e indica que el decreto que prohíbe la importación de armas de fuego y municiones para el comercio con particulares, está afectando a las empresas de seguridad privada ¹⁶¹ .
Uruguay (3 casos y 1 iniciativa)		
18/02/2013	Músico uruguayo agredido por los guardias de seguridad de una discoteca (Patovicas).	Al pasar por la vereda de una discoteca, un músico uruguayo que acababa de tocar con su grupo, fue agredido por 5 patovicas ¹⁶² .
28/05/2012	Dos muertos tras enfrentamiento entre guardias de seguridad privada, Montevideo.	Dos guardias de seguridad privada que trabajaban en un parque industrial en Montevideo, murieron luego de un enfrentamiento entre sí. Los dos colegas estaban discutiendo en el trabajo aparentemente porque uno estaba ebrio. En medio de la discusión un guardia le quitó el arma al otro y le disparó, dándole muerte, para luego suicidarse ¹⁶³ .
12/05/2012	Contratación de seguridad privada en 8 escuelas, Montevideo y Canelones.	Ocho escuelas, ubicadas en zonas vulnerables donde ocurrieron enfrentamientos entre bandas de narco, contrataron seguridad privada. El objetivo es compensar la reducción del Servicio Especial de Vigilancia (servicio 222) del Ministro del Interior ¹⁶⁴ .

157 LaRepublica.pe, "Hampones balean a vigilantes de local nocturno en Juliaca", 23 de febrero de 2013, <http://www.larepublica.pe/23-02-2013/hampones-balean-vigilante-de-local-nocturno-en-juliaca>

158 Andina.com.pe, "Crean Superintendencia de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos", 7 de diciembre de 2012, <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=ywiPC7Mh2X4=>

159 LaRepublica.pe, "Detienen a vigilante de banco por portar un arma sin licencia", 1 de agosto de 2012, <http://www.larepublica.pe/01-08-2012/detienen-vigilante-de-banco-por-portar-arma-sin-licencia>

160 Listindiario.com, "Sube un 50% la inversión en la seguridad privada", 8 de agosto de 2012, <http://www.listin.com.do/la-republica/2012/8/7/242709/Sube-un-50-inversion-en-la-seguridad-privada>

161 Listindiario.com, "Empresas de seguridad se sienten desarmadas", 4 de abril de 2012, <http://www.listin.com.do/economia-y-negocios/2012/4/3/227723/Empresas-de-seguridad-se-sienten-desarmadas>

162 Unoticias.com.uy, "Músico uruguayo denunció agresión de patovicas en boliche de Atlántida", 18 de febrero de 2013, http://www.unoticias.com.uy/articulos/articulos_masinfo.php?id=29797&secc=articulos

06/02/2012	Jóvenes atacados por guardias de seguridad de discotecas (Patovicas).	Dos jóvenes fueron agredidos por los guardias de seguridad de dos discotecas en dos ciudades diferentes del país. Las dos víctimas fueron brutalmente golpeadas. La mayoría de los guardias de seguridad de discotecas, comúnmente llamados patovicas, laboran sin ser registrados ¹⁶⁵ .
Venezuela (3 casos y 5 iniciativas)		
22/04/2013	Asesinato de un guardia de seguridad de 63 años para robarle.	Un guardia de seguridad privada de 63 años fue asesinado a tiros por asaltantes que querían robarle sus pertenencias. Los vigilantes de la zona industrial donde ocurrió el hecho se quejaron de la falta de presencia policial en el sector ¹⁶⁶ .
28/02/2013	Prórroga por un año de la suspensión de venta e importación de armas para controlar las empresas de seguridad privada.	El Gobierno oficializó la prórroga por un año de la prohibición de vender o importar armas para fines comerciales que estableció en 2012, junto a la suspensión de emisión de nuevos portes de armas. El Ministro de Interior reveló que esas medidas tenían como objetivo poner orden en el ámbito de la seguridad privada y de controlar las 1,091 empresas de seguridad del país ¹⁶⁷ .
23/02/2013	Integración de los vigilantes en el Plan de Seguridad en colaboración con la Policía, Sucre.	Los vigilantes privados del municipio de Sucre tendrán comunicación directa con los funcionarios del cuerpo policial, gracias al teléfono celular que les dieron. Los vigilantes reportarán las novedades a la policía por lo menos dos veces al día. En diciembre de 2012, 100 vigilantes fueron formados en la Academia de POLISUCRE para llevar a cabo esas nuevas tareas ¹⁶⁸ .
27/12/2012	Guardias de seguridad acusados de asesinar a un mesero, Chacao.	Dos guardias de seguridad que no estaban en servicio fueron acusados de asesinar a un mesero y de disparar a su hermano con sus armas de reglamento luego de una discusión. Los guardias fueron acusados por la familia de las víctimas de exhibir sus armas y disparar para amedrentar ¹⁶⁹ .
12/06/2012	Asesinato de un guardia de seguridad, exfuncionario de la Policía Metropolitana, para robarle el arma de fuego.	Tres asaltantes dispararon a un guardia de seguridad, ex policía, con la intención de despojarlo de su arma de reglamento, calibre 9 mm. Después de la eliminación de la Policía Metropolitana, tres mil efectivos fueron obligados de ganarse la vida siendo vigilantes privados ¹⁷⁰ .

163 Eltelegrafo.com, "Guardia de seguridad asesinó a su compañero y se suicidó", 28 de mayo de 2012, <http://www.eltelegrafo.com/index.php?id=60379>

164 Unoticias.com.uy, "Primaria contratará seguridad privada para 8 escuelas críticas", 12 de mayo de 2012, http://www.unoticias.com.uy/articulos/articulos_masinfo.php?id=2632&secc=articulos#

165 Espectador.com, "Patovicas atacan a jóvenes en Atlántida y Piriapolis", 6 de febrero de 2012, <http://www.espectador.com/noticias/232161/patovicas-atacan-a-jovenes-en-atlantida-y-piriapolis>

166 Ultimasnoticias.com.ve, "Asesinaron a un vigilante para robarle", 22 de abril de 2013, <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/sucesos/asesinaron-a-un-vigilante-para-robarlo.aspx>

167 Elmundo.com.ve, "Prorrogan por un año la suspensión de venta e importación de armas", 28 de febrero de 2013, <http://www.elmundo.com.ve/Noticias/Actualidad/Noticias/Prorrogan-por-un-ano-la-suspension-de-venta-e-imp.aspx>

168 Eluniversal.com, "Integran a los vigilantes de Sucre en el Plan de Seguridad", 23 de febrero de 2013, <http://www.eluniversal.com/sucesos/130223/integran-a-los-vigilantes-de-sucre-a-un-plan-de-seguridad-imp>

169 Eluniversal.com, "Acusan a funcionarios de seguridad de matar a mesero", 27 de diciembre de

05/06/2012	Dstrucción de 60,000 armas en las empresas de seguridad privada.	60,000 armas de fuego pertenecientes a las empresas de seguridad privada del país serán destruidos una vez sea aprobada la Ley para el Desarme. A partir de esta Ley, las empresas de seguridad privada no usarán armas de fuego sino lo que se denomina armas no letales ¹⁷¹ .
03/04/2012	Creación de una empresa estatal de seguridad privada por el Gobierno.	En el Consejo de Ministros acordó la creación de una empresa de vigilancia privada que será encargada de proveer seguridad privada a diferentes instalaciones del gobierno central, así como a las compañías del Estado. Debería también estar en condiciones de brindar su experticia a terceros del sector privado. La nueva empresa se denominará Corporación de Servicios de Vigilancia y Seguridad (CORPOSERVICAOorposervica). Los funcionarios serán capacitados en la Universidad Experimental de Seguridad y tendrán coordinación directa con cuerpos policiales ¹⁷² .
21/02/2012	Propuesta de la Mesa de la Unidad Democrática en el Parlamento para regular a las empresas de seguridad privada.	Un diputado planteó en la Asamblea Nacional la necesidad de regular a las empresas de seguridad y vigilancia privada y de controlar las armas en poder de esas empresas. El diputado subrayó que estas compañías están reguladas por una norma de 1975 y que la mayoría no cumplen con los requisitos mínimos de calidad ¹⁷³ .

2012, <http://www.eluniversal.com/sucesos/121227/acusan-a-funcionarios-de-seguridad-de-matar-a-mesero>

170 Eluniversal.com, "Para robarlos asesinan a dos exfuncionarios de la PM", 12 de junio de 2012, <http://www.eluniversal.com/sucesos/120712/para-robarlos-asesinan-a-dos-exfuncionarios-de-la-pm-imp>

171 Ultimasnoticias.com.ve, "Vigilantes privados no portarán armas de fuego", 5 de junio de 2012, <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/sucesos/vigilantes-privados-no-portaran-armas-de-fuego.aspx>

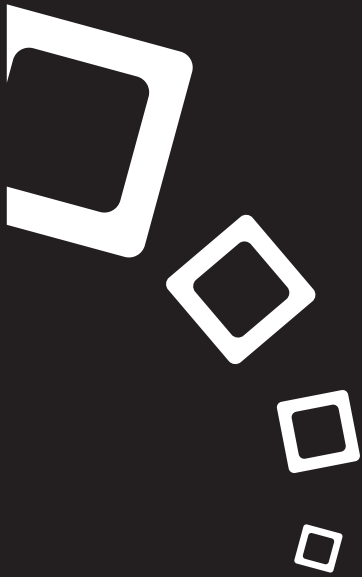
172 Eluniversal.com, "Gobierno creará 'empresa de vigilancia privada'", 3 de abril de 2012, <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120403/gobierno-creara-empresa-de-vigilancia-privada>

173 Eluniversal.com, "Propondrán en el Parlamento regular a las empresas de seguridad", 21 de febrero de 2012, <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120221/propondran-en-el-parlamento-regular-a-las-empresas-de-seguridad>

ANEXO II

Fuentes de información consultadas en América Latina y el Caribe (2012 - 2013)

PAÍS	FUENTE	No. DE NOTAS DE PRENSA	TOTAL POR PAÍS
A&B	Antiguaobserver.com	7	7
Argentina	Diarioelargentino.com.ar	2	7
	Lanacion.com	4	
	Telam.com	1	
Bolivia	Larazon.com	2	7
	Lapatrienlinea.com	2	
	Eldiario.net	3	
Chile	Lasegunda.com	1	2
	Elmostrador.cl	1	
Colombia	Elpais.com.co	1	4
	Portafolio.co	1	
	Eluniverso.com.co	1	
	Elmundo.com	1	
Costa Rica	Lanacion.com	21	26
	Prensalibre.cr	5	
Ecuador	Eluniverso.com	7	8
	Eltelegrafo.com.ec	1	
El Salvador	Laprensagrafica.com	14	15
	Elsalvador.com	1	
Guatemala	Elperiodico.com	2	14
	LaHora.com	4	
	Prensalibre.com	7	
	Notivision CVC	1	
Honduras	Elheradlo.hn	7	18
	Laprensa.com	11	
Jamaica	Jamaicaobserver.com	6	6
México	Crónica.com.mx	3	19
	Elsiglodetorreón.com.mx	1	
	Eluniversal.mx	2	
	Milenio.com	11	
	Noticiasprimero.com	2	
Nicaragua	Elnuevodiario.com.ni	3	3
Panamá	PanamaAmerica.com.pa	5	7
	Prensa.com	2	
Paraguay	Abc.com	4	6
	Ultimahora.com	2	
Perú	LaRepublica.pe	2	3
	Andina.com.pe	1	
República Dominicana	Listindiario.com	2	2
Uruguay	Unoticias.com.uy	2	4
	Eltelegrafo.com	1	
	Espectador.com	1	
Venezuela	Eluniversal.com	5	8
	Ultimasnoticias.com.ve	2	
	Elmundo.com.ve	1	



Órganos intervinientes en la lucha contra el tráfico ilegal de mano de obra, el empleo irregular y el fraude a la seguridad social en España*

Antonio Megías Bas

Universidad de Murcia
antonio.megias@um.es

Recibido: marzo 3 de 2014
Aceptado: agosto 10 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 81-103]

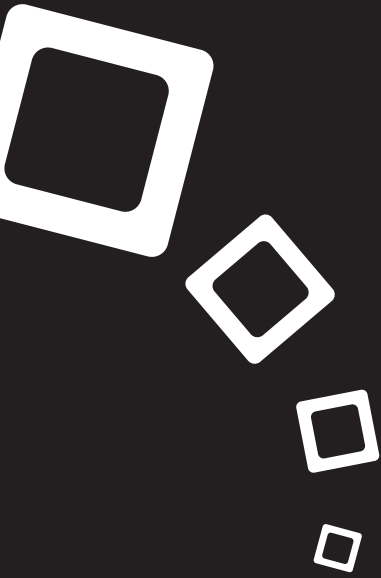
Resumen

En el presente trabajo, se analizan jurídicamente los órganos que intervienen en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social en España (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ministerio Fiscal e Inspección de Trabajo y Seguridad Social), así como el plan que el Gobierno español ha diseñado para su lucha, los convenios de cooperación interministeriales y la normativa legal laboral y penal vigente. Todo ello se analiza teniendo en cuenta el proceso globalizador que la sociedad está experimentando y cómo éste afecta al tráfico ilegal de mano de obra. Para esta investigación, se ha utilizado la metodología de la investigación documental. Las técnicas para el análisis han sido: en primer lugar, el análisis de contenido para la comparación de dichos convenios y, en segundo lugar, se ha utilizado el análisis de documentos científicos y de la normativa legal.

Palabras clave

Empleo irregular, fraude, órganos, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ministerio Fiscal, Inspección de Trabajo.

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP).



**Agencies involved
in the fight against
illegal labor
trafficking, irregular
employment and
social security fraud in
Spain ***

Antonio Megías Bas

Universidad de Murcia
antonio.megias@um.es

Received: march 3, 2014

Accepted: august 10, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 81-103]

Abstract:

This document contains a legal analysis of the agencies involved in the fight against irregular employment and Social Security fraud in Spain (Security Forces, Prosecutor's Office and Labor and Social Security Inspectorate), as well as the plan designed by the Spanish Government for fighting such problems, including inter ministerial cooperation agreements and existing labor and criminal legislation. This analysis takes into account the globalization process that society is experiencing and how such process has an effect on labor trafficking. In order to carry out this investigation, the documentary research methodology was used. The techniques implemented for the analysis were: first, a content analysis for the comparison of the aforementioned agreements and, second, the analysis of scientific documents and legislation.

Key words:

Irregular employment, fraud, agencies, Security Forces, Prosecutor's Office, Labor Inspectorate.

* Original study developed for the " Police and Public Security" journal under the framework of the international academic support efforts undertaken by the Scientific Research Center (CINC-ANSP).

1. El tráfico ilegal de mano de obra y la globalización¹

1.1 El delito de tráfico ilegal de mano de obra en España: Breves apuntes

En el Título XV del Libro II (Arts. 311-318) del Código Penal español, se recogen los “delitos contra los derechos de los trabajadores”, tipificando en este Título, aunque en ocasiones no de forma precisa, las acciones y omisiones constitutivas de delito.

El Art. 312.1 CP tipifica el delito de tráfico ilegal de mano de obra. Éste establece que los que trafiquen de manera ilegal con mano de obra, serán castigados con pena de prisión de dos a cinco años y una multa de seis a doce meses. De ello se extrae que se trata de un delito común, como afirma la mayoría de la doctrina científica autorizada, pues puede ser cometido por cualquier sujeto que actúe en el mercado laboral. En cuanto al sujeto pasivo puede ser cualquier persona empleada, entendiéndose en sentido amplio y no en su acepción jurídico-laboral estricta (aquella persona que presta su trabajo por cuenta ajena en virtud de una relación contractual reglamentada).

El bien jurídico protegido es la indemnidad de la relación laboral, dentro del marco del mercado laboral, entendiéndose por traficar, la colocación al margen de los mecanismos legales de contratación y la cesión ilegal de trabajadores.

Finalmente, cabe señalar que se trata de un delito de peligro abstracto, en el que, si bien también se protegen ciertos derechos de los trabajadores, -derechos económicos, su seguridad y su dignidad-, se tutela fundamentalmente el interés del Estado por controlar el mercado de trabajo y garantizar que la contratación de los trabajadores se realice a través de los mecanismos legales. No obstante, los jueces y los tribunales españoles, consideran que la conducta principal es la explotación de la persona empleada.

1.2 El tráfico ilegal de mano de obra como efecto de la globalización y de la descentralización productiva

Se empezará por definir el término globalización -cuestión nada sencilla-, para lo que se acudirá a la definición establecida por la Real Academia Española (RAE), pudiendo observar que dicho término ha sido enmendado y aparecerá en la vigésima tercera edición con más acepciones de las que inicialmente tenía. Así, conforme a esta última edición, se entiende por globalización: “La acción de globalizar (integrar cosas diversas); la extensión del ámbito propio de instituciones sociales, políticas y jurídicas a un plano internacional; la difusión mundial de modos, valores o tendencias que fomenta la uniformidad de gustos y costumbres;

1 Principales abreviaturas utilizadas: AP (Audiencia Provincial); Art. (Artículo); CE (Constitución Española de 1978); CNP (Cuerpo Nacional de Policía); CP (Ley Orgánica 10/1995, del 23 de noviembre, del Código Penal); FFCCSSEE (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado); FJ (Fundamento Jurídico); GC (Guardia Civil); ITSS (Inspección de Trabajo y Seguridad Social); LISOS (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, Texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social); LIT (Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social); RIS (Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, Reglamento sobre procedimiento de imposición de sanciones por infracciones en el orden social); RIT (Reglamento de la Inspección de Trabajo), (Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero); SAP (Sentencia de la Audiencia Provincial); ST (Sentencia); STS (Sentencia del Tribunal Supremo); TS (Tribunal Supremo); UE (Unión Europea).

y, finalmente, en economía, es el proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los gobiernos". Por consiguiente, dada la repercusión interdisciplinar del tema objeto de estudio, la globalización tiene efectos sobre el ámbito político y jurídico, en nuestro caso, con la creación de leyes y convenios interministeriales, así como también sobre el económico, debido a los efectos negativos que la economía sumergida provoca en los Estados, como más adelante se analizará.

Cabe subrayar que éste es un término que no sólo afecta a las relaciones económicas sino también a las relaciones jurídicas, sociales, etc.; así, los cambios que las relaciones laborales están experimentando en España debido a este proceso globalizador, no surgen sólo por las decisiones políticas propias, sino también, por aquellas decisiones que el Gobierno adopta por las "recomendaciones" exteriores procedentes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la propia Unión Europea.

Asimismo, hay que tener presente que España es país miembro de la Unión Europea y esto supone que tiene que observar las normativas europeas de obligado cumplimiento para los países integrantes de la Unión; por tanto, las acciones han de ser coordinadas para evitar que una decisión unilateral estatal tenga consecuencias negativas en el resto de Estados miembro. Un ejemplo de lo que acabamos de señalar fue la regularización de los inmigrantes en situación ilegal en España del año 2005, duramente criticada por el resto de países europeos, por provocar el denominado "efecto llamada". En dicho año, según datos del Ministerio de Defensa español, el índice migratorio aumentó considerablemente, pasando de 1.977.291 extranjeros con permiso de residencia (a fecha 1 de enero de 2005), a 2.738.932 (a fecha 1 de enero de 2006), lo que suponía un incremento del 38.52%. Este dato es casi el doble que el del año anterior que fue de un 20%. La causa, como se decía anteriormente, fue el proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros, por el que se concedieron 570.961 autorizaciones. Debe tenerse en cuenta que España, junto con Italia, son los países que por su situación geográfica constituyen una zona de acogida y tránsito de personas de origen africano para entrar en Europa. Por otro lado, la Constitución reconoce la posibilidad de otorgar la doble nacionalidad a súbditos extranjeros², especialmente iberoamericanos, por tratarse de países con los que España tiene una especial relación, por haber formado parte de nuestra comunidad histórica, como se desprende del Art. 56.1 CE³. Al tratarse de continentes con menor estabilidad social y política, (África y América Latina, principalmente) sus condiciones de vida, en principio mejoran, lo que provoca un efecto "llamada" en sus compatriotas. Esto genera un aumento de la inmigración ilegal que puede regularizarse, bien por la adquisición de la nacionalidad del país destino o por planes de regularización de un país.

2 Art. 11.3 CE. "El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España".

3 Art. 56.1 "El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes".

Una vez se encuentren en territorio europeo, en virtud del Acuerdo de Schengen,⁴ los inmigrantes irregulares pueden circular por Europa con relativa facilidad y trabajar en los distintos países, lo que supone en muchas ocasiones, un perjuicio para estas personas, que se pueden ver sometidas a condiciones laborales lesivas o incluso de explotación, respecto a quienes se encuentran en situación legal, originándose, en numerosas ocasiones, focos de marginación y exclusión social. Además, esta situación de irregularidad laboral produce efectos negativos para las economías estatales, tal y como expone por ejemplo, el informe anual 2010-2011 del Consejo Económico y Social de Canarias el cual señala que:

“la economía irregular... tiene, en opinión del CES, consecuencias muy negativas para el conjunto de la sociedad. Estas actividades... por estar al margen del marco institucional y, en particular, fuera de las normas laborales y fiscales, supone para el tejido empresarial una quiebra del principio de competencia, para los trabajadores una situación de precariedad laboral e incremento de los riesgos laborales y para el conjunto de la sociedad una vulneración de las reglas del juego establecidas, con graves efectos también para la Hacienda Pública, a la que resta capacidad para financiar servicios y prestaciones” (p. 558).

Esta afirmación ha sido a su vez recogida en la Resolución de 12 de mayo de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de lucha contra la economía irregular y el empleo sumergido (BOE Núm. 128 de 27 de mayo de 2014, p. 39978). A su vez, la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, recoge la afirmación realizada por la Comisión Europea de que el empleo sumergido es un “supuesto extremo de segmentación del mercado de trabajo”⁵, y continua diciendo la citada ley que el empleo irregular:

“aboca a los trabajadores a una espiral continua de pérdida de sus derechos –al impedir su promoción personal y profesional, entre ellos el derecho a la formación y a la recualificación – y, por otra parte, genera un daño importante para los sistemas de Seguridad Social, tanto por cuotas no ingresadas, como por el pago indebido de prestaciones”.

Además, hay empresarios que se aprovecharán de la situación de irregularidad de los inmigrantes, para establecer situaciones laborales inadecuadas y realizar su contratación al margen de los mecanismos legales establecidos, con violación de los derechos de los inmigrantes, y perjudicando las arcas públicas y la economía, al plantear situaciones de competencia desleal con aquellos empresarios que sí cumplen la normativa, como más adelante se observará.

4 Schengenland es la denominación dada al territorio que comprende a aquellos Estados de la Unión Europea que han acordado la creación de un espacio común cuyos objetivos fundamentales son la supresión de fronteras entre estos países, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas.

En la actualidad, forman parte del territorio de Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza (<http://www.interior.gob.es/extranjeria-28/acuerdo-de-schengen-90?locale=es>. 10 de julio de 2013).

5 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones: Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado. COM (2007) 628 final, pág. 4.

Procede señalar además que, como consecuencia de la globalización, es cada vez más común que ciertos procesos o ciclos productivos de una empresa sean descentralizados y no sean llevados a cabo por una sola organización empresarial sino por varias que, estando coordinadas entre sí o subordinadas unas a otras, actúan manteniendo su autonomía jurídica y económica; y esto siempre lo harán buscando beneficios económicos, por lo que ese proceso descentralizador lo llevarán a cabo donde sea más rentable para su actividad económica y empresarial, externalizando ciertas parcelas del proceso productivo, para ser ubicadas, con frecuencia, en países en vías de desarrollo.

Todo ello supone una polarización entre países ricos y pobres, ya que, persiguiendo mayor rentabilidad económica, las empresas encuentran en los países en vías de desarrollo menores costes para producir los bienes, e incluso, en ocasiones, los Estados de destino crean áreas especiales al margen de la normativa estatal -como son las denominadas "zonas francas"-, para que tales empresas se establezcan.

La globalización económica y la descentralización productiva inciden negativamente en las condiciones laborales de los trabajadores de los países en vías de desarrollo, como pone de manifiesto el profesor Cruz Villalón (2006, p. 8);

"Es obvio que las propias empresas para ciertas actividades complementarias la decisión de proceder a descentralizarlas depende casi exclusivamente del diferencial de costes y, por tanto, van buscando reducir con ello los costes laborales vía salarios más reducidos ofrecidos por las empresas auxiliares".

Pues, como anteriormente se ha señalado, los empleadores se aprovecharán de la mayor precariedad existente en aquéllos para mejorar sus beneficios económicos. Así pues, por efecto de la nueva estructura económica y productiva surgen nuevas formas de explotación, profundizándose en la desigualdad entre países. Todo ello permite comprender que muchas personas originarias de países emergentes, en los que el Derecho del Trabajo se encuentra en un estado embrionario, migren a los más desarrollados en busca de mejoras en sus condiciones de vida y de trabajo y, con frecuencia, aprovechándose de esta necesidad, algunos sujetos sin escrúpulos encuentran una fórmula para obtener, al margen de la legalidad, pingües beneficios económicos.

Ciertamente, estos movimientos migratorios, favorecidos por la globalización, originan que grupos criminales organizados y sujetos individuales busquen en las relaciones laborales al margen de la ley beneficio a costa de personas que aspiran a mejorar su bienestar. En esta línea, la Memoria Anual de Extranjería de la Fiscalía española de 2012 indica, en referencia al artículo 312 CP, que el número de diligencias previas iniciadas fue de 287, archivadas 60 y en tramitación 227. Asimismo, en cuanto a los escritos de calificación provisionales, el número de víctimas fue de 57 y un total de 31 acusados entre nacionales y extranjeros.

En este sentido se expresa la STS de 5 de febrero de 1998 (RJ\1998\424), FJ. 5:

"Aquel delito (en referencia al Art. 499 bis, párrafo tercero, del CP de 1973, sobre tráfico ilegal de mano de obra y migraciones fraudulentas) surge en la ley penal, como un verdadero delito de riesgo abstracto, para proteger a todos los trabajadores, nacionales o extranjeros, frente a una nueva forma de explotación favorecida por determinados rasgos de la estructura económica mundial de

nuestro tiempo, tales como la profundización de la desigualdad entre países ricos y pobres, la multiplicación de las comunicaciones internacionales de toda índole y el lógico crecimiento de la aspiración de las poblaciones de los países menos desarrollados a alcanzar mejores condiciones de trabajo y de vida. Para aprovecharse de esta situación y convertirla en inhumana fuente de ingresos, aparecen grupos y organizaciones de gentes sin escrúpulos que promueven migraciones laborales, al margen o en contra de las disposiciones dictadas al respecto por los diversos Estados, abusando del ansia por salir de la miseria de quienes caen en sus redes y convirtiéndolos de hecho en mercancía de fácil y reprobable explotación (...). El bien jurídico que se tutela mediante la prohibición y castigo de esta conducta -el derecho de los trabajadores a que sea respetada su libertad y seguridad y, en última instancia, su dignidad de personas- se viola gravemente cuando, como en el caso que nos ocupa, se les seduce, abusando de su situación de necesidad y exigiéndoles a cambio una cantidad de dinero para ellos exorbitante, para que abandonen su país y vayan a otro que ofrece, en principio, mayores posibilidades de bienestar, pero en el que su condición de inmigrantes ilegales les expone con bastante probabilidad -tégase en cuenta que hablamos de un delito de riesgo abstracto- a la marginación, el desarraigo y la aceptación forzada de condiciones de trabajo mucho más desfavorables a las que se tiene derecho en el país de recepción”.

En la mayoría de las ocasiones no poseen los permisos necesarios, lo que provoca su inserción laboral al margen de los mecanismos legales. En unas ocasiones, los incumplimientos descritos constituirán meras infracciones administrativas, pero en otras, estarán tipificados como delitos; hallar la línea divisoria entre unos y otros constituye, una tarea complicada.

2. Órganos que intervienen en la lucha contra el tráfico ilegal de mano de obra y el empleo irregular

2.1 Inspección de Trabajo: Ámbito de actuación, funciones y facultades

La función principal de la Inspección de Trabajo es vigilar que se cumpla la normativa social (ésta incluye tanto las leyes, como los reglamentos y el contenido normativo de los convenios colectivos), pudiendo levantar acta en caso de infracción y proponer en ella la sanción correspondiente.

Por tanto, la Inspección de Trabajo es la encargada de vigilar que se cumpla toda la normativa de la rama social del Derecho, actuando para dicha vigilancia, de oficio si se le encomienda por orden superior o por propia iniciativa, o a instancia de parte, ya sea por petición de otro órgano debiendo estar motivada dicha petición o por denuncia, como establece el artículo 13 LIT, debiendo realizar sus actuaciones de acuerdo a lo que se establezca legalmente (Arts. 22 y ss. RIT).

Además, está capacitada para practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesaria, como puede ser pedir información, examinar la documentación, requerir la presencia de alguna persona entre otras cosas, pudiendo adoptar medidas cautelares para evitar posibles alteraciones en las pruebas (Art. 5 y 7 RIT). Estas funciones las pueden desempeñar tanto los inspectores de empleo y seguridad social, como los subinspectores, que tienen la consideración de agentes de la autoridad, y están autorizados para ejercerlas.

Como ya se ha adelantado, tiene la facultad de actuar y ello lo hace a través de las actas que son las que dan origen al procedimiento sancionador. Entre los distintos

tipos de acta que puede iniciar la Inspección de Trabajo, están las que reflejan de forma más directa su función de control y vigilancia del ordenamiento laboral, como son las de advertencia e infracción.

En el acta de infracción, el Inspector o Subinspector de Empleo y Seguridad Social, reflejará los hechos probados, además de la infracción cometida, expresándose el precepto o preceptos vulnerados y su calificación y además, propondrá la sanción, su graduación y la cuantía (Art. 7.4 LIT, Art. 53.1 LISOS y Art. 14.1 RIS).

Estos hechos que la Inspección de Trabajo constatare y recoja en el acta, siguiendo los requisitos legales establecidos y arriba mencionados, gozarán de la presunción de certeza; no obstante, esta presunción es válida siempre y cuando el interesado o los interesados no prueben lo contrario y sin que ello afecte a sus derechos, como se desprende del Art. 53.2 LISOS, siendo reiterado por la disposición adicional 4ª de la LIT. Por tanto, la presunción iuris tantum prevalece siempre y cuando no se demuestre lo contrario, y pierde su “poder”, si los hechos en el acta contemplados, no son de apreciación directa o no se mencionan otras comprobaciones⁶, al igual que si no se respeta la normativa legal para su elaboración. Esta presunción, no se destruye por los testimonios de los trabajadores en contra de los hechos reflejados por la Inspección, como ha señalado la jurisprudencia⁷, pues éstos se encuentran en situación de dependencia respecto del empresario o empleador y es lógico que nieguen los hechos.

Por tanto, la Inspección de Trabajo, de oficio o a instancia de parte, vigila el cumplimiento de la normativa laboral y si detecta alguna infracción, lo refleja a través del acta, iniciándose el proceso administrativo sancionador. Ahora bien, la Inspección de Trabajo se limita a proponer la posible sanción, pero no es quien sanciona; esa potestad le corresponde al Estado, el cual tiene varias vías para ejercitar la potestad sancionadora en función de los hechos probados, pudiendo hacerlo a través de los órganos judiciales, de los órganos administrativos, o de ambos. En este sentido, el Boletín Oficial del Estado de España, de 30 de enero de 2014, publicó la Orden ESS/78/2014, de 20 de enero por la que se crea la Unidad Especial de Colaboración y Apoyo a los Juzgados y Tribunales y a la Fiscalía General del Estado para la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Dicha orden establece que corresponde a la Unidad Especial de la ITSS, en el ejercicio de sus funciones, la colaboración y auxilio en las tareas de inspección, coordinación, asesoramiento y apoyo necesarias, contra los delitos relacionados contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Para ello, enviará cuando sea pertinente a los Juzgados, Tribunales y al Ministerio Fiscal, los informes con la documentación obtenida de dichas investigaciones procedentes de todas las unidades integrantes en el sistema de la ITSS.

El Código Penal español, tipifica algunos supuestos del ámbito laboral, que por su gravedad o relevancia han de ser sancionados penalmente, pero no toda infracción ha de ser encauzada a través de este orden jurisdiccional, ni siquiera aquellos supuestos que aun pudiendo encuadrarse dentro de un tipo penal, como es la cesión ilegal de trabajadores, no alcanzan un grado suficientemente lesivo para

6 SSTS Cont. Admva. de 5 de marzo de 1990 (RJ\1990\2017) y de 16 de febrero de 1994 (RJ\1994\4218).

7 SSTS Cont. Admva. de 20 de abril (RJ\1995\3363) y de 27 de julio de 1995 (RJ\1995\6303).

enjuiciarlos por este procedimiento más lento que el administrativo; por otro lado, no debe olvidarse el carácter de última o extrema ratio que posee el Derecho Penal, que sólo debe actuar si las otras vías no pueden hacer frente a los hechos que se contemplan.

En fin, este sistema ha dotado a la Administración Laboral de potestad sancionadora (respetando los requisitos de no limitar derechos o privar de libertad) para hacer frente de una forma más eficaz y rápida a la variedad de conductas ilícitas que se dan en el ámbito laboral, sin perjuicio de que las decisiones adoptadas por la Administración puedan ser revisadas por los órganos judiciales competentes.

2.2 El Ministerio Fiscal

El Art. 3.2 LISOS establece, en el supuesto de concurrencia del orden laboral con el orden jurisdiccional penal, que la Administración pasa el tanto de culpa al juzgado o tribunal competente o al Ministerio Fiscal, absteniéndose de continuar el proceso hasta que se dicte resolución judicial o el Ministerio Fiscal determine que no da lugar el inicio del procedimiento.

Por tanto, el Ministerio Fiscal tiene la capacidad para determinar si existe o no ilícito penal y ha de ser este órgano, a través del fiscal especialista, el que determine las actuaciones a realizar. Actualmente, las causas por el delito tipificado en el artículo 312 CP son llevadas a cabo por la Fiscalía de Extranjería, lo que parece poco adecuado, ya que el 312.1 CP es un delito contra los trabajadores en general, sin distinción entre nacionales y extranjeros, y es en el segundo apartado de dicho artículo donde se hace referencia a “súbditos extranjeros sin permiso de trabajo”.

El Art. 312.1 CP, protege la relación laboral, y el Tribunal Supremo señala que el centro de la conducta es la explotación laboral, lo que incluye aquellos supuestos en los que, concertado un contrato que puede ser válido, se realiza al margen de los mecanismos legales de contratación y, además, se ocasiona un grave perjuicio al trabajador (explotación). Se precisa, al respecto, en la SAP Huelva del 22 de mayo de 2004 (ARP\2005\17) lo que sigue:

“El tráfico ilegal de mano de obra se halla así actualmente tipificado en el artículo 312.1 del Código Penal, como un delito distinto e independiente de los relativos a las migraciones laborales fraudulentas o clandestinas, considerando esta Sala, siguiendo la doctrina científica más autorizada, que lo que dicho precepto sanciona es la contratación de trabajadores realizada al margen de la normativa reguladora de esa actividad, distinguiéndose a su vez dos conductas típicas, cuales son la colocación a través de vías distintas a la contratación directa del trabajador por el empresario o mediante la intervención del Instituto Nacional de Empleo, las empresas de trabajo temporal o las agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro –únicos organismos legalmente autorizados para mediar en la contratación laboral– y la cesión de mano de obra realizada al margen de las empresas de trabajo temporal debidamente autorizadas, que son las únicas que pueden contratar trabajadores con la finalidad de cederlos, a su vez, a otras empresas. No cabe duda de que los delitos tipificados en el artículo 312.1 y en el artículo 313.1 del Código Penal (RCL 1995, 3170 y RCL 1996, 777) se hallan relacionados, toda vez que en ambos, junto al interés colectivo –representado, en el primer caso, por el interés del Estado en controlar el mercado de trabajo y en el segundo, además, de controlar los fenómenos migratorios– se protegen los derechos de los trabajadores –tanto

económicos como los relativos a su libertad, seguridad y dignidad– como colectivos, no exigiéndose para la consumación de ninguno de esos delitos de existencia de un real y efectivo perjuicio para el trabajador, de ahí que se trate de delitos de riesgo abstracto, en los que basta la realización del acto prohibido –la colocación ilegal del trabajador o la colaboración en su traslado a España o a otro país pasando por España– potencialmente lesivo para los derechos de los trabajadores para que nazca el delito, sin que en ninguno de los dos supuestos se exija como elemento subjetivo del injusto la concurrencia del ánimo de lucro, diferenciándose uno y otro supuesto por razón de la distinta conducta prevista en uno y otro”.

El Tribunal Supremo estableció en la Sentencia de 10 de marzo de 2005, y mantiene actualmente, que el centro de la conducta es la explotación del trabajador, con el que se trafica de forma ilegal, cuestión que no se corresponde con la interpretación de la doctrina, para la cual, acertadamente, no se establece en la norma y, por tanto, no se debe entender que se exija un perjuicio para la persona empleada. Si así fuera, no habría diferencia entre este delito y el 177 bis CP⁸.

Aunque se venía enjuiciando por esta vía el tráfico de personas, tras introducirse el Art. 177 bis CP en el año 2010, mediante los apartados trigésimo noveno y cuadragésimo del artículo único de la LO 5/2010, de 22 de junio, por la que se modificó la LO 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal, no hay razón para que estos delitos se sigan incluyendo en este tipo; además, se debería revisar la jurisprudencia establecida por el TS que alude a la explotación laboral como requisito del artículo 312 CP y se debería continuar en la línea establecida por la Audiencia Provincial de Barcelona⁹, pero matizando ciertos aspectos, la Audiencia Provincial de Barcelona utiliza una interpretación excesivamente amplia al identificar traficar con explotar.

Al analizar los anuarios del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, éstos se refieren al Art. 312 CP como delito de explotación laboral, lo que parece inadecuado pues se protege la propia indemnidad de la relación laboral sin que se precise en el precepto que se cause perjuicio al trabajador. Cabe considerar el término inadecuado pues, básicamente, lo que se protege es el interés del Estado por controlar el buen funcionamiento del mercado laboral, impidiendo la contratación al margen de los mecanismos legalmente establecidos o la cesión ilegal de trabajadores, y en los casos graves que atenten contra el trabajador, que

8 Artículo 177.1 bis CP, “Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, la capture, transportare, trasladare, acogiere, recibiere o la alojare con cualquiera de las finalidades siguientes:

- a) La imposición de trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o a la servidumbre o a la mendicidad.
- b) La explotación sexual, incluida la pornografía.
- c) La extracción de sus órganos corporales”.

9 Establece la SAP Barcelona de 3 de febrero de 2009 (ARP\2009\335) que “no toda restricción de los derechos de los trabajadores puede ser considerada como un tráfico ilegal de mano de obra, sino solo aquellas restricciones que, por su naturaleza y trascendencia, constituyen una explotación del trabajador, entendiendo por tal la imposición de unas condiciones de trabajo, totalmente abusivas, como son, y sin ánimo exhaustivo, la fijación de un salario muy por debajo del que pudiera corresponderle, una jornada excesivamente larga, o bien otras condiciones laborales que afecten a la dignidad de la persona trabajadora”.

puede implicar su explotación, no siempre tiene que ser así, ya que puede que éste no esté explotado; en tal caso, el interés del Estado por preservar el buen funcionamiento del mercado laboral será el bien jurídico protegido cuando de este tráfico prohibido se obtenga beneficio a costa del trabajador.

El delito es distinto y autónomo del delito de favorecimiento de inmigración clandestina del 318 bis CP¹⁰. Por ello, el delito lo debería llevar una Fiscalía laboral, la cual integrase la ya existente de siniestralidad laboral. Esta nueva fiscalía especialista, se encargaría de proteger y luchar contra los delitos que se cometan contra las personas empleadas. Así, se mejoraría la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social que protege la reciente Ley 13/2012 de 26 de diciembre.

Por tanto, y retomando lo que se señaló al principio, la Inspección de Trabajo ha de trabajar conjuntamente con el Ministerio Fiscal, siendo los inspectores los que, teniendo capacidad para calificar la infracción una vez detecten la posible existencia de ilícito penal, pasen el tanto de culpa al Ministerio Fiscal para que éste continúe con el procedimiento penal si estimase que existe tal ilícito y sea el que coordine las actuaciones.

2.3 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado español

El tráfico ilegal de mano de obra constituye un delito contra los derechos de los trabajadores, por lo tanto, se debe analizar qué entes están encargados de asegurar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas así como de velar por su seguridad. Según el artículo 104 CE, una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, los cuales estarán bajo la dependencia del Gobierno y tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Por lo tanto, es competencia de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad perseguir el tráfico ilegal de mano de obra.

La LO 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de seguridad, en el artículo 2 establece que éstas son: las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

En lo que se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, éstas ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:

- El Cuerpo Nacional de Policía, que es un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, ejercitando sus funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.
- La Guardia Civil, que es un instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior en el desempeño de sus funciones que la LO 2/1986

10 SAP Huelva de 22 de mayo de 2004, cit.

le atribuye, ejerciéndolas donde el Cuerpo Nacional de Policía no ejerce las suyas y en el mar territorial, y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno les encomiende.

En el artículo 11 de la LO 2/86, se establecen las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, atribuyéndosele en el apartado “g” la de “investigar los delitos para detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes”.

2.3.1 La Policía Judicial y sus unidades orgánicas

Conforme a lo que establece la LO 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial,

“la función de la policía judicial competirá cuando fueren requeridos para prestarla a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias” (Art. 547).

Las funciones generales son desempeñadas por todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la medida en que deben prestar la colaboración requerida por la Autoridad Judicial o el Ministerio Fiscal (Art. 1 RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial).

De una manera amplia se conceptúa como:

“Aquella policía científica y especializada, compuesta por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, encargada de la investigación técnica en la averiguación de los delitos y del descubrimiento y aseguramiento del delincuente, bajo los principios de especialidad y permanencia, todo ello bajo la estricta dependencia funcional de Magistrados, Jueces y Ministerio Fiscal” (Navajas Ramos, 1999).

Por su parte, en sentido estricto, constituyen la Policía Judicial las Unidades Orgánicas integradas por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil (Art. 7 RD 769/1987).

La Policía Judicial dependerá funcionalmente, en la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, de los jueces y tribunales y del Ministerio Fiscal (Art. 8 RD 769/1987). Por ello, los funcionarios policiales comisionados por la autoridad judicial o Fiscal, para la práctica de alguna concreta investigación se atenderán, en el desarrollo de ésta, a las órdenes y directrices que hubiesen recibido, sin que las instrucciones de carácter técnico que obtuvieren de sus superiores policiales inmediatos puedan contradecir las primeras. Así lo aclara también el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de octubre de 1999, donde se pronuncia a favor de la presencia de un deber de lealtad y colaboración de la Policía Judicial respecto a la autoridad judicial, por la cual, la autoridad policial tiene el deber de atender aquellas instrucciones que sean dictadas por los jueces y tribunales competentes. Cuando estas instrucciones no se cumplen, no sólo se apartan de este deber, sino que además, incumplen el Art. 446 de la LO del Poder Judicial que impone a la Policía Judicial el deber de actuar “bajo la dirección de los Juzgados y Tribunales”. Es razonable considerar que deben actuar bajo su

dirección, pero a la vez de forma coordinada, entre Autoridad Judicial, Ministerio Fiscal y Policía Judicial, para dar una respuesta integral a las acciones que se lleven a cabo. Y coordinándose a su vez con otros organismos.

3. El plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la seguridad social: Consecuencias en las distintas normas

3.1. El Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, de 27 de abril de 2012

El 27 de abril de 2012, el Gobierno de España, aprobó el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, el cual tiene como principal objetivo, actuar contra los comportamientos que atentan contra los derechos de las personas empleadas. Dichos comportamientos, no sólo afectan a las personas empleadas, sino también, a la competitividad de las empresas que cumplen con sus obligaciones legales.

El Plan trata de luchar de forma general, contra:

1. El deterioro de los derechos laborales y sociales de las personas empleadas.
2. La disminución de los ingresos en el sistema de la seguridad social debido al fraude.
3. La competencia desleal que se genera hacia las empresas, autónomos y emprendedores; que sí cumplen con las obligaciones legales.

En cuanto a los objetivos concretos, se propone:

1. Identificar las situaciones de economía sumergida, para regularizar dichas situaciones y generar con ello los recursos económicos al sistema.
2. Identificar y combatir, el acceso, obtención y disfrute indebido de las prestaciones. Principalmente cuando se constituyen empresas ficticias con el único fin de defraudar.
3. Identificar supuestos de falta de alta en la seguridad social de personas que sí prestan sus servicios en la empresa.¹¹

El Plan incorpora además, ciertas medidas¹² que han dado lugar a la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de

11 http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2012/refc20120427.htm#PlanFraude, consultada el 6 de febrero de 2014.

12 Actuaciones (Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social):

4ª La modificación del Código Penal delimitando nuevos supuestos de fraude en los que se ha verificado que la sanción administrativa no es suficientemente efectiva. Tal es el caso de empresas ficticias y talleres clandestinos. En esta línea se pretende la ampliación del período de prescripción de cinco a diez años de los supuestos delictivos más graves como, por ejemplo, las “empresas fantasma” sin actividad real que simulan relaciones laborales, con el único propósito de que los trabajadores obtengan una prestación pública. Por otra parte, se plantea la modificación del Código Penal para sancionar a aquellos que empleen simultáneamente a una pluralidad de trabajadores sin comunicar su alta en la Seguridad Social, o sin haber obtenido la correspondiente autorización de trabajo.

23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, y a la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Con las modificaciones introducidas, se han tipificado delitos e infracciones con sus correspondientes sanciones que antes, o bien no existían o no eran sancionados con la suficiente contundencia.

El plan, entre sus líneas de actuación, persigue mejorar la cooperación entre los distintos órganos de la Administración y entre las administraciones públicas que están implicadas en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social¹³, estableciéndose diferentes convenios para una adecuada coordinación.

3.2 El Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social (España)

El 30 de abril de 2013, se firmó el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, que sustituye y deja sin efecto a la Instrucción conjunta de las Subsecretarías del Ministerio del Interior, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Asuntos Sociales, sobre colaboración entre las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de 15 de febrero de 1994.

Como se señaló anteriormente, el Art. 3 de la Ley 13/2012, modifica el Art. 9 LIT, introduciendo en el apartado 6, la obligación de cooperar y prestar auxilio por parte de las FFCCSSEE a la ITSS en el desempeño de sus funciones mediante los mandos designados por la autoridad competente.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece en el Art. 11.1, que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tendrán la función de desempeñar cuantas actuaciones sean necesarias para velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales. De manera específica, investigarán los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurando los instrumentos, efectos y pruebas del delito y los pondrán a disposición del juez o tribunal competente. Asimismo, elaborarán los informes técnicos y periciales que proceda.

13 Actuaciones (Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social):

3ª El refuerzo de los instrumentos de coordinación y colaboración de la Inspección de Trabajo con otros organismos competentes en materia de políticas laborales, sociales y de empleo.

El Plan fija mecanismos de colaboración estable entre la Inspección y el Servicio Público de Empleo Estatal, el Fondo de Garantía Salarial, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y la Tesorería General de la Seguridad Social.

Esta colaboración, que ya existe en otras materias como la prevención de riesgos laborales, se pretende extender a la lucha contra el empleo irregular a través del Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, así como a las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas y a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El convenio tiene como objeto establecer un marco para mejorar la coordinación, tanto funcional como operativa, entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las FFCCSSEE.

Anexo al convenio están las instrucciones para llevarlo a cabo, las cuales dejan sin efecto la Instrucción de 15 de febrero de 1994, para las Subsecretarías del Ministerio del Interior, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Asuntos Sociales, sobre colaboración entre las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La primera de las instrucciones se refiere al objeto de las mismas, que es el mismo que el del convenio, pero estableciendo ahora de forma específica, los supuestos objetos de la colaboración. Se destacará el quinto supuesto, que se refiere al “tráfico de personas y trata de seres humanos para su explotación laboral”.

La propia Instrucción conjunta establece, como supuestos diferentes, el tráfico de personas para su explotación laboral, la trata de personas para explotarlas y la explotación laboral, sin trata. No es lo mismo traficar con personas para explotarlas o no, que sería el supuesto del Art. 312.1 CP y, la trata de personas para explotarlas laboralmente, que es el supuesto contemplado en el Art. 177 bis 1, apartado a) CP.

La Instrucción Segunda, es la que establece la coordinación operativa. La coordinación se realizará tanto a nivel central como periférico en todos aquellos aspectos y medidas que se adopten como consecuencia de la instrucción. A nivel central, se designarán dos mandos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y dos responsables de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los cuales, serán designados respectivamente, por el Secretario de Estado de Seguridad y el Subsecretario de Empleo y Seguridad Social. Estas personas que se designen, serán las encargadas de la coordinación central de los aspectos operativos en cumplimiento de la Instrucción en cada uno de los departamentos ministeriales.

A nivel periférico, en el ámbito autonómico, el Director Territorial de la ITSS y en el ámbito provincial, el Jefe de la Inspección Provincial, serán los encargados de coordinar las acciones junto con los mandos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que sean designados en cada caso por el Secretario de Estado de Seguridad. La máxima autoridad, será el Delegado del Gobierno y el Subdelegado del Gobierno, respectivamente. Cabe recordar, que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están compuestas por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, con ámbitos de actuación territoriales y funcionales diferentes, los cuales se determinarán claramente.

A continuación, se analizará la constitución, composición y procedimiento de actuación de los grupos operativos. Éstos serán grupos operativos mixtos ya que están integrados por miembros de la ITSS y miembros de las FFCCSSEE. Las actuaciones las realizarán en los supuestos enunciadlos en la Instrucción Primera, que se mencionó anteriormente y respecto a infracciones administrativas graves o muy graves en el orden social que puedan ser constitutivas de delito. Si en el transcurso de una investigación, las FFCCSSEE aprecian indicios de infracción laboral, deberán comunicarlo a la ITSS para que colectivamente se valore si es necesaria la actuación

conjunta o no, adoptando los miembros integrantes del grupo operativo mixto, cada uno en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias. De esta misma manera se procederá cuando sea la ITSS la que detecte la infracción.

Los grupos operativos estarán compuestos por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y aquellos subinspectores que sean precisos para la operación y, en función del ámbito territorial, por el Jefe del Grupo Policial de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, del Jefe del Puesto de la Guardia Civil o de la Unidad de Investigación que corresponda. En caso de que el afectado o los afectados sean extranjeros, habrá un representante de la Unidad de Extranjería del CNP. La Instrucción también aspira a que los integrantes de los grupos creados pertenezcan a ellos de forma estable, en la medida de lo posible. La diferencia con la Instrucción de 1994, en cuanto a la composición de los grupos de trabajo, es que en ella, el grupo provincial estaba presidido por el Delegado del Gobierno o Gobernador Civil y formado por el Director Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales; el Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social; el Abogado del Estado, el Jefe en la respectiva Delegación del Gobierno o Gobierno Civil; el Comisario Provincial de Policía y el Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil. Ellos, eran los encargados de elaborar las acciones conjuntas a realizar. Para llevar a cabo las acciones, se dotaría de aquellos medios materiales y personales necesarios para su correcta ejecución.

Para llevar a cabo las actuaciones, se establece un procedimiento ordinario, el cual se analiza a continuación. No obstante, se prevé la posibilidad de una comunicación urgente, realizada a través de teléfono, fax o correo electrónico, cuando durante el transcurso de la actuación inspectora, peligre la seguridad e integridad de los inspectores o subinspectores.

La Instrucción de 1994, establecía que se apoyaría directamente a la Inspección de Trabajo en visitas en la agricultura, llevándose a cabo principalmente en las campañas estacionales; en las visitas a talleres o locales clandestinos; y, finalmente, en las visitas nocturnas a locales que realicen su actividad en horario de noche.

El procedimiento de actuación es el general, ya que corresponde a los responsables periféricos acordar los términos concretos. El proceso se inicia con la solicitud de actuación, que se puede realizar mediante correo electrónico, teléfono, fax o cualquier otro medio que se acuerde por los responsables. En dicha comunicación, el solicitante comunicará los datos sobre el lugar y aquellos otros que puedan ser de interés. La actuación, se llevará a cabo de forma confidencial, siendo únicamente conocida por aquellos encargados de realizarla y por sus jefes o mandos, estableciendo aquellas medidas necesarias para que se lleve a cabo con éxito.

La investigación que se realice en el transcurso de la visita, se llevará a cabo de forma que los miembros del grupo, puedan profundizar en todos aquellos hechos o conductas que puedan ser infracción o delito, siendo dirigida la operación de forma conjunta y estableciéndose una planificación previa para obtener las pruebas de la forma más eficaz. Además, si fuese posible, los días anteriores a la visita, las FFCCSSEE realizarán las investigaciones necesarias para que la operación se planifique con mayor éxito.

No es precisa una autorización judicial para llevar a cabo las actuaciones e investigaciones, no obstante, si se dispusiera de ella, los agentes serán los

encargados de realizar la actuación de acuerdo a lo establecido en la resolución judicial y a su normativa aplicable.

Si tras las investigaciones y actuaciones llevadas a cabo se deduce que existen indicios de criminalidad, se hará del conocimiento del juez o tribunal competente así como del Ministerio Fiscal.

De las actuaciones realizadas, se crearán mecanismos para que sean comunicadas a los órganos competentes. Dicha comunicación administrativa abarcará los siguientes aspectos:

1. Denuncias o comunicaciones¹⁴
2. Actuación integral¹⁵
3. Sanciones¹⁶

Finalmente, las actuaciones serán evaluadas en los meses de julio y enero de cada año por los responsables a nivel central, que son, dos mandos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y dos responsables de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Éstos, elaboraran un informe cada uno, que se remitirá al Secretario de Estado de Seguridad y al Subsecretario de Empleo y Seguridad Social. El informe que se remita, valorará, cuantitativamente y cualitativamente, la actividad realizada y su resultado. Asimismo, a nivel periférico se elaborarán los informes correspondientes.

La Instrucción de 1994 preveía que el grupo de trabajo provincial elaborara informes trimestrales, los cuales se elevarían a los respectivos ministerios.

3.3 Comparación de convenios

A continuación se realiza la comparación de los convenios interministeriales para analizar si se ha introducido algún elemento nuevo en el convenio actual, respecto al anterior, en la coordinación interministerial que lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social o si se trata de una actualización del mismo.

Con este análisis de los convenios interministeriales, que llevan a cabo los órganos intervinientes en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, se permite de forma rápida y clarificadora ver los elementos significativos que los componen.

La comparación de los convenios se realiza utilizando la técnica de análisis de contenido. Con la misma, se decodifican los mensajes manifiestos, latentes y ocultos que se encuentran plasmados en los documentos. Esta técnica, asume que los textos reflejan actitudes y creencias tanto de los autores como de los lectores.

- 14 Se procurará, en cualquier caso y especialmente en los de mayor transcendencia social o numérica, la incoación coordinada de la totalidad de los procedimientos sancionadores legalmente previstos.
- 15 Los procedimientos sancionadores gubernativos y laborales deberán complementarse, evitándose, en la medida de lo posible, acciones parciales que puedan afectar únicamente a los trabajadores o a los empleadores, cuando exista infracción tipificada para ambas partes.
- 16 Con carácter general, el órgano competente para resolver dará cuenta de las sanciones especialmente relevantes recaídas a los otros órganos que hayan intervenido.

Por ello, se utilizan las unidades de análisis de contenido con base gramatical, constituidas por las palabras clave del objeto de estudio. Se han seleccionado los convenios de cooperación interministerial referentes a la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Se han establecido categorías y se marca con una X si dicha categoría se encuentra en el convenio correspondiente.

Se observa que ambos convenios mantienen ciertas categorías. Sin embargo, en el actual convenio se introducen nuevos elementos como: Tráfico de personas, la trata de seres humanos para la explotación laboral o la discriminación laboral, entre otros (Cuadro 1). Hay realidades sociales, que sin ser nuevas, han adquirido una nueva dimensión como consecuencia de la propia evolución de la sociedad. Esto ha hecho que estas situaciones se recojan de forma expresa en el nuevo convenio, para así dar una respuesta jurídica a las nuevas realidades emergentes que son de interés para la sociedad.

Asimismo, la confidencialidad adquiere un reconocimiento explícito en el actual convenio, lo cual se entiende fundamental para potenciar la coordinación, agilizar las actuaciones y llevar a buen término las acciones que se realicen por parte de los órganos intervinientes. De esta forma, se promueve y potencia la investigación y dirección conjunta para resolver las situaciones irregulares, cuestiones también incorporadas.

Finalmente, se incluye la información a los medios de comunicación, para dar publicidad a las actuaciones llevadas a cabo por los órganos intervinientes en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Cuadro 1
Comparación de convenios

	Categorías	Convenio 1994	Convenio 2013
1	Colaboración entre ITSS y FFCCSSEE	X	X
2	Tráfico de personas		X
3	Trata de seres humanos para explotación laboral		X
4	Explotación laboral sin trata		X
5	Discriminación laboral		X
6	Lucha infracción administrativa y penal	X	X
7	Coordinación operativa central	X	X
8	Coordinación operativa periférica	X	X
9	Grupos operativos mixtos	X	X
10	Comunicación ordinaria	X	X
11	Comunicación urgente	X	X
12	Confidencialidad		X
13	Investigación previa visita (FFCCSSEE)		X
14	Investigación conjunta durante la visita		X
15	Dirección conjunta de la operación		X
16	Comunicación extranjera (cuando afecte)	X	X
17	Comunicación a autoridad judicial/ M ^o Fiscal si aprecian delito	X	X
18	Comunicación administrativa a entes competentes	X	X
19	Evaluación actuaciones	X	X
20	Comunicación a medios de comunicación		X

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se realizan algunas aclaraciones referentes a las categorías establecidas:

7. 2013: Dos mandos de las FFCCSSEE y dos responsables de la Dirección General de la ITSS.

8. 2013: Director Territorial de la ITSS y el Jefe de la Inspección Provincial, con los mandos que en cada ámbito designe el Secretario de Estado de Seguridad, bajo la supervisión del Delegado o Subdelegado del Gobierno.

9. 1994: Presidido por el Delegado del Gobierno o Gobernador Civil y compuesto por: el Director Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales; el Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social; el Abogado del Estado, jefe en la respectiva Delegación del Gobierno o Gobierno Civil; el Comisario Provincial de Policía y el Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil. En 2013: Compuesto por: ITSS y los Subinspectores de Empleo y SS necesarios, el jefe del

grupo policial de la Comisaría del CNP o del puesto de la GC o de la unidad de investigación que corresponda, y de un representante de la Unidad de Extranjería del CNP cuando afecte a este régimen. Tanto en 1994 como en 2013, se establece que al afectar a extranjeros una investigación, se sumara al grupo de trabajo, el responsable de extranjería (CNP).

17. En la Instrucción de 1994, se establecía que cuando se tratase específicamente de acciones que pudieran ser constitutivas del delito tipificado en el Art. 499 bis CP de 1973, en tal caso, la coordinación se extendería al Ministerio Fiscal, a través del Delegado del Gobierno, adjuntando el informe del Abogado del Estado-Jefe. En 2013, se comunicará tras la visita.

19. En 1994, se establece que se elaborarán informes trimestrales sobre el desarrollo de las actividades y acciones que se realicen. En 2013, se establece que se realizará semestralmente (julio y enero de cada año).

Finalmente, según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de 2014, tras la firma de dicho convenio, "las actuaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se han incrementado desde 2011, año en el que se realizaron 11.404 actuaciones conjuntas, se pasó en 2012 a 13.052, y en 2013 a 17.013, incrementándose un 30%"¹⁷. Lo que supone un avance en la lucha contra estas irregularidades.

4. Conclusiones

Los principales órganos intervinientes en el nuevo Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social son la Autoridad Judicial, el Ministerio Fiscal, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, integradas por la Guardia Civil y por el Cuerpo Nacional de Policía. Una cooperación integral adecuada y efectiva que no se quede en simples firmas de convenios de cooperación, hará más efectiva la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Es adecuada la estrategia diseñada por el Gobierno para luchar contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, mediante la Ley 13/2012 y el posterior convenio de cooperación interministerial para dar una respuesta más efectiva a la problemática estudiada.

De acuerdo con los últimos datos ofrecidos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España, se ha incrementado un 30% el número de actuaciones conjuntas entre el citado ministerio y el Ministerio del Interior. Además, como afirma la ministra de Empleo y Seguridad Social, "la lucha contra el fraude laboral y de Seguridad Social permite que el mercado de trabajo en España funcione mejor, sea más equilibrado y más justo. Y también contribuye a que nuestro Estado de bienestar sea sostenible y viable, ahora y en el futuro".

Otra cuestión que queda para futuros análisis, es el seguimiento de cómo se va

17 <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2264>. Consultada el 20 julio de 2014.

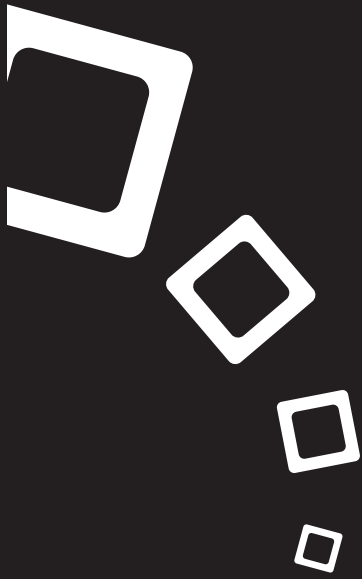
materializando aquello que ha sido firmado por parte de los órganos encargados de combatir las irregularidades estudiadas en sus actuaciones cotidianas.

El hecho de estar inmersos en una grave crisis económica, obliga a la optimización de los recursos. Por ello, al existir una fiscalía especial de riesgos laborales, ésta debería recibir una nueva denominación para asumir también la competencia del resto de delitos relativos a los derechos de los trabajadores. De este modo, a título de ejemplo, se evitaría que el delito de tráfico ilegal de mano de obra, estuviera atribuido a las fiscalías de extranjería, sin la suficiente justificación, dado que éste no es un delito exclusivo de extranjeros. Por consiguiente, la cooperación ha de llevarse a cabo desde el primer momento, una vez detectada la posible infracción, de forma que cada órgano en el ámbito de sus competencias lleve a cabo las actuaciones pertinentes y se obtengan resultados satisfactorios en pro de la sociedad.

5. Bibliografía

1. Almenara, J. C., y Abril, F. L. (2002). Elaboración de un sistema categorial de análisis de contenido para analizar la imagen del profesor y la enseñanza en la prensa. La investigación en los medios de comunicación (pp. 1-25).
2. Barrio, T. J. (2008). Metodología de la investigación en Derecho. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
3. Basoco, J. M. T. (2002). Los delitos de tráfico ilegal de mano de obra y abuso de mano de obra extranjera. En Inmigración y derecho penal: Bases para un debate (pp. 375-400). Valencia: Tirant lo Blanch.
4. Basoco, J. M. T. (2004). Globalización, administrativización y expansión del derecho penal económico. En Acale Sánchez, M. & Basoco, J. M. T., Temas de derecho penal económico (pp. 219-240). Madrid: Trotta.
5. Basoco, J. M. T., y Baylos, G. (1990). Derecho penal del trabajo. Madrid: Trotta.
6. Carrillo, D. T. K., y López, M. C. P. (2011). Descentralización productiva y ordenamiento laboral: Un estudio sobre la contratación externa de actividades descentralizadas. Navarra: Thomson Aranzadi.
7. Consejo Económico y Social de Canarias (2011). Informe Anual del CES 2011 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en 2010. Las Palmas de Gran Canaria. Recuperado de: http://www.cescanarias.org/ces_ia_10-11/archivos/libro.pdf
8. Cruz Villalón, J. (2006). Derecho del Trabajo (en sus dimensiones individuales y colectivas) y descentralización productiva. Comunicación presentada en el XVIII Congreso Mundial de derecho del trabajo y de la seguridad Social 2006, 5-8 septiembre. París. Recuperado de: <http://isssl.org/wp-content/uploads/2013/01/SpainSpanish-Villalon.pdf>.
9. Dulzaides Iglesias, M. E., y Molina Gómez, A. M. (2004). Análisis documental y de información: Dos componentes de un mismo proceso. *Acimed*, 12(2), 1-1.
10. Fernández Díez, A. (2010). Responsabilidad empresarial en la descentralización productiva. *Información laboral. Legislación y convenios colectivos*, (13), 11-24.
11. García, A. C. (2006). Internacionalización de la empresa española: la deslocalización como oportunidad. *Economistas*, 24(108), 259-264.
12. Gobierno de España (2012). Memoria Anual del Ministerio Fiscal. Volumen I: Actividad del Ministerio Fiscal, Circulares, Consultas e Instrucciones de la Fiscalía General del Estado. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos. Ministerio de Justicia. Recuperado de: http://www.fiscal.es/Fiscal-especialista/Extranjer%C3%ADa/Documentos-y-normativa.html?c=Page&cid=1242052738605&pagename=PFiscal%2FPage%2FFGE_pintarDocumentosEspecialista&vest=1242052738605
13. Gómez Gordillo, R. (2011). El impacto de los procesos de descentralización productiva sobre la eficacia de la norma laboral. En Cruz Villalón, J., Eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de la calidad en el empleo (pp. 111-163). Jiménez Rojas, F. (2012). Grupos de empresa y economía descentralizada. *Anales de derecho*, (30), 118-163.

14. López Aniorte, M. D. C. (2001). Nuevo contexto económico mundial y resquebrajamiento de los pilares tradicionales del derecho del trabajo. *Aranzadi social*, (5), 1185-1198.
15. López Aniorte, M. D. C. (2003). *La descentralización productiva y su incidencia en la relación individual de trabajo*. Murcia: Laborum.
16. Megías Bas, A. (2014). El delito de tráfico ilegal de mano de obra. *Anales de Derecho*, (32), 1-24.
17. Navajas Ramos, L. (1999). *Policía Judicial: _Composición, funciones y principios de actuación. Unidades orgánicas de la Policía Judicial: su dependencia funcional orgánica. Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, (13), 117-156.
18. Navarro Nieto, F. (2004). *Descentralización productiva y relaciones laborales. Documentación Laboral*, 2(71), 39-69.
19. Navarro, P., y Martínez, C. D. (1995). *Análisis de contenido* (pp. 177-224). Síntesis.
20. Prieto, M. F. (2004). El tráfico de mano de obra y la normativa internacional. *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, (1), 171-190.
21. Reyes, A. C. (2010). Exigencias comunitarias, descentralización productiva y contratación temporal: a propósito de la Jurisprudencia española sobre contratos y contrato de obra o servicio. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, (1), 549-576.
22. Sassen, S. (2008). Actores y espacios laborales de la globalización. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (101), 33-51.
23. Torollo González, F. J. (2013). La Ley 13/2012 y la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social: Antecedentes y contexto normativo. *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, (158), 221-242.
24. Torrecilla, E. R. (1998). *Delitos contra los derechos de los trabajadores y contra la seguridad social*. Barcelona: Editorial Bosch S.A.
25. Villanueva, A. M. (1988). *Administración policial española: Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, policías autónomas, policías locales*. Madrid: San Martín.
26. Zapatero, L. A. A. (1988). *Manual de derecho penal del trabajo*. Barcelona: Praxis.



Las agencias de seguridad privada en El Salvador: Estado de la colaboración público privada en prevención del delito en el sistema de seguridad pública*

Juan Ricardo
Gómez Hecht

Colegio de Altos Estudios
Estratégicos, El Salvador
ricardogomezhecht@gmail.com

Recibido: mayo 12 de 2014
Aceptado: octubre 16 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 105-153]

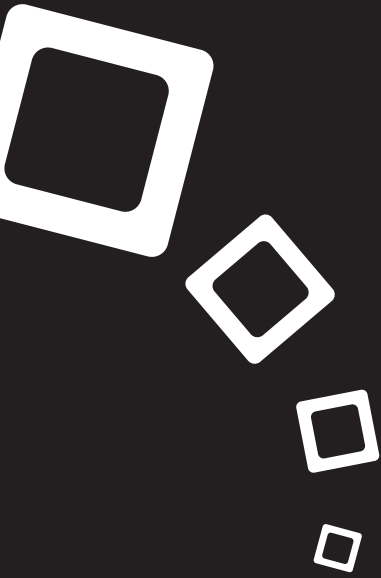
Resumen

El actual entorno de seguridad en El Salvador se caracteriza por elevados niveles de inseguridad y criminalidad. Las autoridades públicas enfrentadas a este problema, necesitan recurrir a nuevas alternativas para poder solucionarlo o por lo menos administrarlo. Entre éstas, la colaboración público/privada en el ámbito de la prevención del delito, resulta ser una opción alentadora. La investigación analiza el estado actual de la colaboración público/privada entre la Policía Nacional Civil y los Servicios Privados de Seguridad en El Salvador, revelando, entre otras cosas, que ésta relación se encuentra en un estado incipiente pero con resultados que son prometedores.

Palabras clave

Seguridad privada, colaboración público/privada, prevención del delito, policía, seguridad pública.

* Estudio estratégico y prospectivo original presentado al Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el sexto número de la revista "Policía y Seguridad Pública".



Private security agencies in El Salvador: State of public-private sector partnerships for crime prevention in the public security system *

Juan Ricardo
Gómez Hecht

Colegio de Altos Estudios
Estratégicos, El Salvador
ricardogomezhecht@gmail.com

Received: may 12, 2014
Accepted: october 16, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 105-153]

Abstract:

The current security environment in El Salvador is characterized by high levels of insecurity and criminality. Public authorities confronting this problem need to resort to new alternatives for solving or at least managing the situation. One of these alternatives is the public/private sector partnership in crime prevention which is a promising option. Research has analyzed the current state of the public/private sector partnership between the National Civil Police and Private Security Services in El Salvador, revealing among other things that this relationship is at an incipient stage, but has promising results

Key words:

Private security, public/private sector partnership, crime prevention, police, public safety

* Original Foresight study submitted to the Scientific Research Center (CINC-ANSP) for publication in the sixth issue of the "Police and Public Security" Journal.

Introducción

El Salvador es uno de los países más violentos del mundo. Agobiado por altos índices delincuenciales y una elevada percepción de inseguridad, la ciudadanía ha perdido la confianza en las instituciones estatales encargadas de la aplicación de la Ley. Ante la problemática planteada, las autoridades buscan nuevas formas de superar el problema. Entre éstas, la colaboración público/privada en el ámbito de la prevención del delito en el sistema de seguridad pública, resulta ser una de las opciones más alentadoras. Dentro de esta colaboración se interrelacionan múltiples actores, sin embargo, dos se consideran protagónicos en el país: La Policía Nacional Civil (PNC) y los Servicios Privados de Seguridad (SPS). Si estos actores logran unir sus esfuerzos exitosamente, dentro del contexto legal y con legitimidad y eficacia, podrían generar un efecto sinérgico que reduciría tanto los índices delincuenciales como la percepción de inseguridad.

Esta investigación tiene por objetivo general, determinar el estado de la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS en la prevención del delito en el sistema de seguridad pública de El Salvador. En este sentido, la investigación está orientada por el siguiente enunciado del problema: ¿Cuál es el estado actual de la colaboración público-privada en el ámbito de la prevención del delito en el sistema de seguridad pública de El Salvador? La respuesta a esta interrogante puede dilucidarse a través de la siguiente hipótesis: El estado de la colaboración público/privada en la prevención del delito en el sistema de seguridad pública de El Salvador, puede determinarse a través de los factores que favorecen la colaboración público/privada en dicho sistema, la dimensión de la relación estratégica entre sus principales actores y sus efectos en el entorno de la prevención del delito.

La importancia de la investigación radica en que va a permitir dimensionar los factores que impulsan la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS, en el sistema de seguridad pública del país, la relación estratégica de sus principales actores dentro del ámbito objeto de estudio y sus efectos en el entorno de seguridad. Asimismo, la investigación llega a conclusiones que pueden ser de valor tanto para los entes estatales, como para las gremiales de los SPS que coadyuvan a una mejora substantiva y cualitativa de la seguridad pública en el país. Además, presenta diversos escenarios de futuro sobre la colaboración público/privada que pueden ser de utilidad en el proceso de toma de decisiones.

En el primer apartado se presenta el tipo de investigación, metodología, técnicas e instrumentos utilizados, tanto para recabar la información requerida, como para facilitar su sistematización y análisis.

En el segundo apartado se presentan los elementos teóricos en materia de la seguridad, la prevención del delito, la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS y los antecedentes de los SPS en El Salvador.

El tercer apartado aborda los factores que favorecen la colaboración público/privada en la prevención del delito en el sistema de seguridad de El Salvador. Dichos factores son clasificados como exógenos y endógenos en el ámbito de los principales actores que intervienen en la colaboración. También se trata la dimensión de la relación estratégica entre la PNC y los SPS y los efectos de esta colaboración en el entorno de la prevención del delito. Y por último, se efectúa una aproximación prospectiva de la colaboración entre la PNC y los SPS, exponiendo algunos escenarios sobre el rumbo que puede tomar en el país esta colaboración.

Finalmente en el cuarto apartado se presentan las conclusiones producto del análisis de los resultados obtenidos.

1. Metodología

El tipo de investigación que se realizó es descriptiva, adoptando un enfoque cualitativo que permitió dimensionar el estado de la colaboración público-privada en la prevención del delito en el sistema de seguridad pública de El Salvador.

La investigación abarcó a los SPS en El Salvador desplegados en el territorio nacional y a los habitantes del país, principalmente los de San Salvador y Santa Tecla. A pesar que en la colaboración público/privada en el sistema de seguridad pueden intervenir diversos actores tanto públicos como privados¹, esta investigación se limitó a estudiar la colaboración existente entre la PNC y los SPS.

Las técnicas que se utilizaron para obtener la información requerida son: La realización de entrevistas estructuradas y semi estructuradas a dueños de agencias privadas de seguridad, ex jefes policiales de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad (DRCSPS)², jefes policiales de la Sub Dirección Anti Extorsiones, y la Sub Delegación de Antiguo Cuscatlán, así como residentes de las residenciales Pinares de Suiza y Santa Rosa de la ciudad de Santa Tecla en el departamento de La Libertad. También se hizo uso de la ficha documental para recabar la información bibliográfica de libros, revistas especializadas, informes, leyes, manuales y páginas Web consultadas. Asimismo, se hizo uso de la técnica del análisis de sistemas para dilucidar la dinámica del sistema de seguridad en el país, y la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS en dicho ámbito. Finalmente, se utilizó la técnica de construcción de escenarios con el objetivo de formular un análisis prospectivo del objeto de estudio, utilizando la metodología propuesta por Peter Schwartz (1997).

Los instrumentos que se utilizaron durante la investigación fueron los diagramas sistémicos relacionados con el objeto de estudio, las guías de entrevista y las matrices, que facilitaron la comparación de los resultados obtenidos y su análisis. También permitieron el contextualizar tanto los resultados como las conclusiones de la investigación.

Importante es resaltar que varios expertos en seguridad privada han señalado que ésta representa ciertos desafíos y peligros para una sociedad democrática. En este sentido, indican que representan un desafío al monopolio del uso de la fuerza del Estado, conteniendo el derecho y el deber del Estado de proveer seguridad (Joh, 2006). También indican que los proveedores de seguridad privada pueden llegar a constituirse en estructuras paralelas de poder a la orden del mercado (Sklansky, 2006). Igualmente, remarcan que a través de la comercialización de la seguridad, se corre el riesgo que ésta se distribuya parcialmente, pudiendo disfrutar de este servicio solo aquellos con capacidad para pagarla (Schreier y Caparini, 2005). A pesar de la validez que pueden tener estos señalamientos y la necesidad de tenerlos siempre presentes, en esta investigación no se abordan, por considerar

- 1 Tal sería el caso de las ONG que trabajan en la prevención del delito o en temas de rehabilitación e inserción de internos.
- 2 Los oficiales de policía entrevistados, si bien son ex jefes de DRCSPS, todavía están activos en la corporación policial.

que estos desafíos y riesgos pueden perfectamente solventarse con un adecuado marco legal y un efectivo sistema de control y supervisión estatal de los proveedores de seguridad privada. Asimismo, profundizar en ello desviaría la atención al tema principal de la investigación el cual es el estado de la colaboración público/ privada en El Salvador.

2. Marco teórico

La investigación gira alrededor de varios temas clave relacionados con el objeto de estudio, estos son: La seguridad, la prevención del delito, los servicios privados de seguridad y la colaboración público/privada. Los elementos teóricos de cada uno de ellos se abordan a continuación.

2.1. La seguridad

El Estado moderno, así como la sociedad de personas que lo conforma, requiere de seguridad para alcanzar su desarrollo. La seguridad puede ser conceptualizada como “un estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe” (Pierre, 2008).

A partir del establecimiento del orden Westfaliano en 1648, la idea de los Estados como proveedores formales de seguridad a sus súbditos, se constituye en el elemento primordial que los define (Schreier y Caparini, 2005). El ciudadano cede su derecho a la defensa propia y faculta al Estado el uso de las armas a cambio de que lo proteja de toda amenaza ya sea que atente directamente contra su integridad física, la integridad territorial o su calidad de vida (Salazar, 2002). Consecuentemente, corresponde legalmente al Estado utilizar la coerción y gozar del monopolio en el uso de la fuerza.

La seguridad en un Estado puede analizarse en varios ámbitos dependiendo cómo se resuelven los conflictos: a) En el ámbito no político la resolución de conflictos se lleva a cabo dentro de las comunidades; b) En el ámbito político se promueve su resolución haciendo uso del consenso, la diplomacia, las leyes y el Estado de Derecho; c) El ámbito de seguridad pública resuelve los conflictos dentro del sistema de justicia, utilizando los mecanismos represivos legalmente establecidos para someter a aquellas personas o grupos de personas que transgredan las leyes e irrespeten el Estado de derecho y; d) En el ámbito de la seguridad nacional, se considera que los conflictos que se suscitan, ponen en riesgo el bienestar, el futuro o la supervivencia del país, por lo que su resolución, se convierte en prioridad estatal y, por tal motivo, se utilizan todos los recursos y poderes disponibles para solventarlos favorablemente. Importante es destacar que todos aquellos problemas o conflictos que no se pueden resolver en los ámbitos político o de seguridad pública, se trasladan al ámbito de la seguridad nacional (Salazar, 2002).

La seguridad nacional (SN) garantiza la supervivencia del Estado, vela por el mantenimiento de su soberanía e independencia, y procura mantener una situación de libertad y tranquilidad. En síntesis, se orienta al logro de los objetivos nacionales, basados en la expectativa y en las necesidades del pueblo. La SN es dinámica y flexible, se construye, evoluciona y adapta de acuerdo a las circunstancias. El concepto de SN se modifica acorde a las necesidades de cada país y se adapta a los contextos particulares de su historia, cultura y sociedad. La SN le compete a todas las instancias del Estado, sean éstas públicas o privadas, su formulación es

plural y debe atender a toda perturbación que interfiera en el desarrollo del Estado. Cada país dispone, por tanto, de su propio concepto de seguridad nacional en función de sus objetivos nacionales (Vega, 2000).

La Ley de la Defensa Nacional establece el siguiente concepto de SN para El Salvador:

Conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los objetivos nacionales. (Ley de la Defensa Nacional, 2002).

La SN debe garantizarse en un entorno tanto interno (Seguridad Pública/Protección Civil) como externo (Defensa Nacional), los cuales se caracterizan por su volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad. La mayoría de las amenazas presentes en estos entornos son difusas e inciertas, donde el conflicto es inherente pero impredecible y la capacidad nacional para defender y promover los intereses nacionales puede verse seriamente afectada por restricciones tanto de recursos humanos como materiales (Yarger, 2006). Además, los problemas de seguridad se caracterizan por su: a) Indeterminación, dado que no es posible establecer su valoración de forma definitiva; b) especificidad, debido a que cada problema de seguridad es único y propio del entorno en que se genera y; c) parcialidad, dada la imposibilidad de agotarlos en su análisis (Raza, 2010).

En este contexto, a la Defensa Nacional compete el mantenimiento de la soberanía e integridad del Estado, así como también el resguardo de la inviolabilidad de su independencia, la libertad de acción y la superación de los obstáculos que impidan el logro de los objetivos nacionales, a la vez que se impida el alcance de objetivos por actores antagónicos que vulneren sus intereses. Esta vital misión es encomendada al Sistema de la Defensa Nacional, conducido y administrado por el Órgano Ejecutivo (Ley de la Defensa Nacional, 2002). El uso de la fuerza en el ámbito de la Defensa Nacional es competencia de las Fuerzas Armadas. La administración de los desastres naturales, su mitigación y prevención, compete a una serie de instituciones públicas y privadas que conforman el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres en El Salvador, 2005).

En lo que respecta a la seguridad pública, la doctrina salvadoreña señala que es "Parte de la seguridad interna, se refiere a la protección de los objetivos nacionales y de amenazas provenientes de fuerzas que operan desde el interior, las cuales buscan destruir o debilitar el poder nacional" (CODEM, 2003).

Además la define como:

La situación social interna que permite el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos garantizados por la Constitución y demás leyes secundarias de la República, ante las posibles perturbaciones a la tranquilidad y el orden público, por lo que constituye un componente de la seguridad jurídica en el ámbito interno.(CODEM, 2003)

El uso de la fuerza en el ámbito de la seguridad pública, así como el ejercer las funciones de policía urbana y policía rural en El Salvador está a cargo de la PNC,

la cual debe garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública y colaborar en el procedimiento de investigación del delito, todo ello con apego a la Ley y estricto respeto de los derechos humanos. Excepcionalmente, puede ser apoyada por orden presidencial por la Fuerza Armada en operaciones de mantenimiento de la paz interna (Constitución de la República de El Salvador, 1983. Arts. 159 inciso segundo, 168 No. 12).

La seguridad pública involucra la participación de una serie de Órganos del Estado, instituciones, sociedad civil y a la comunidad internacional³. Debido a su complejidad y siendo necesaria la debida coordinación de todos, así como armonizar las diversas visiones y la formulación de la política de seguridad pública, se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (D.E. 125, 2006). A pesar que a la fecha no se ha positivado un sistema nacional de seguridad pública formal, como los anteriormente mencionados, éste existe en la práctica. Además del ministerio antes referido con todas sus dependencias: Policía Nacional Civil, Academia Nacional de Seguridad Pública, Dirección General de Migración y Extranjería, Dirección General de Centros Penales, Dirección General de Centros Intermedios, Dirección General de Seguridad Ciudadana, Instituto Toxicológico y la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia; forman parte de este sistema: El Órgano Judicial encargado de la administración de justicia, el Órgano Legislativo que debe proveer la legislación adecuada, la Fiscalía General de la República la cual tiene a su cargo la investigación del delito, la Procuraduría General de la República a cargo de la defensa de los ciudadanos, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la cual debe velar por el respeto de los derechos y libertades fundamentales, y las organizaciones de la sociedad civil, que se desenvuelven en materia de atención de víctimas, reinserción social y de prevención. Es en esta última tarea, la prevención, donde se deben incorporar los Servicios Privados de Seguridad (Ver Anexo 1: Sistema de Seguridad Pública El Salvador).

2.2. La prevención del delito

La prevención del delito es una de las tres etapas en que se diferencia la provisión de seguridad. La prevención, se orienta a la detección anticipada y oportuna de cualquier acto que pueda generar un delito, su finalidad no es otra que controlar, reducir y, de ser posible, eliminar la condición de peligro. Las otras dos etapas son: La disuasión, que abarca las medidas que se adoptan para desanimar o alejar al delincuente de su intención de delinquir y, la reacción, que consiste en la actuación rápida y eficiente que debe realizarse cuando se materializa el delito y, finalmente, neutralizar los daños generados por la ruptura del equilibrio, para restaurarlo a la brevedad (Policía de Formosa, 2014).

La prevención del delito (ámbito de actuación de la policía) debe diferenciarse de la prevención social de la violencia y el delito. La primera está relacionada con prevenir materialmente la comisión de un delito cuando ya existe la tentativa real para cometerse o, existen las condiciones para perpetrarse. La segunda hace referencia a un concepto más amplio. Trata de identificar factores de protección que sobrepasan la seguridad policial. La prevención social de la violencia y el delito se centra en eliminar riesgos delictivos, enfocándose en las causas que lo generan. En este tipo de prevención, se abordan temas como la integración, la organización,

3 La comunidad internacional participa brindando financiamiento y compartiendo asesoramiento, experticia, capacitación y entrenamiento en la materia de seguridad pública.

la participación comunitaria, la mejora de las relaciones personales, la salud física y mental, la recuperación de territorios, y las oportunidades de desarrollo individual y colectivo, etc. (MJSP, 2012).

Algunos expertos en materia de prevención del delito durante los años setenta, construyeron una clasificación por analogía que se utiliza en la prevención en salud. Esta clasificación, se basa en el blanco u objetivo de la intervención preventiva. En este sentido, la prevención primaria está dirigida a la población en general, la prevención secundaria a grupos sociales en riesgo de realizar delitos (potenciales delincuentes), y la prevención terciaria, a aquellos que ya realizaron delitos (Sosso, 2008).

Dentro de la prevención del delito se contempla la prevención situacional y ambiental. Este tipo de prevención se basa en las siguientes teorías del crimen: a) Teoría de las actividades rutinarias, b) Teoría de la elección racional y, c) Teoría del patrón delictivo. Además, también se nutre de las teorías que enfatizan la modificación del ambiente físico en la prevención del delito: Teoría de la modificación del ambiente físico, teoría del espacio defendible, y filosofía de policía comunitaria o policía orientada a la resolución de problemas (Summers, 2009).

Todas estas teorías sostienen que el delito no se da de manera aleatoria en el espacio o en el tiempo, sino que prevalecen en cierto tipo de lugares y periodos de tiempo. Consecuentemente, es importante el contexto y los factores ambientales, los cuales varían en las dos dimensiones (tiempo/espacio) a diferencia de la disposición del delincuente que se presume es constante. Éste último, también se asume un ser racional que calcula los costos y los beneficios del acto delictivo, por lo tanto, es importante aumentar los costos y la reducción de beneficios para prevenir la comisión de delitos (Summers, 2009).

En la prevención situacional del delito, se adoptan medidas dirigidas a prevenir tipos específicos de delitos a través de intervenciones de administración, diseño o manipulación sobre la situación y el ambiente en que estos delitos se perpetran. El objetivo central de esta táctica de prevención, se centra en la reducción de oportunidades para la realización de delitos. En este orden de ideas, las medidas implementadas se orientan a que el potencial delincuente, perciba estas intervenciones como influencias adversas que disminuyen la facilidad, aumentan el riesgo (sea real o percibido) y reducen la recompensa de la comisión del delito (Sosso, 2008). Las medidas de prevención situacional del delito afectan a toda la población, no sólo a los delincuentes, por tanto, se puede incluir dentro de la prevención primaria del delito. Es en este tipo de prevención donde los Servicios Privados de Seguridad centran la mayoría de sus esfuerzos.

2.3. La colaboración público privada

Actualmente, ante la complejidad y los costos de las múltiples tareas que la administración pública debe enfrentar, los gobiernos toman conciencia de que muchas veces carecen de las capacidades, las habilidades, la voluntad y los recursos para llevarlas a cabo. Además, la magnitud de los problemas de nuestra era y lo ambicioso de los objetivos que se plantean los gobiernos, deja entrever la realidad de que éstos están severamente limitados. Las soluciones viables a esta problemática obligan a ampliar la visión fuera de la esfera estatal y buscar alianzas o socios en el sector privado que sirvan de multiplicadores de los esfuerzos de los entes públicos. Estos arreglos colaborativos que entrelazan las capacidades de los sectores público y privado deben ser cuidadosamente estructurados.

Las agencias gubernamentales de todo tipo están frente a una gama de oportunidades para colaborar con actores privados y alcanzar más eficientemente sus objetivos. Estas colaboraciones ejecutadas adecuadamente, pueden generar un efecto sinérgico entre actores públicos y privados, brindando resultados que sobrepasan los que hubieran obtenido con los esfuerzos de cada uno por separado. La colaboración público/privada tiene por finalidad mejorar la productividad, ampliar el acceso a la información, proyectar una mayor legitimidad y disponer de mayores recursos.

Cualquier tipo de colaboración exitosa va a evolucionar con el tiempo y va a requerir de un constante monitoreo y revisión. Asimismo, es necesario que las entidades gubernamentales involucradas, analicen constantemente qué programa, qué tipo de colaboración se requiere, qué incentivos brindar y qué evaluaciones realizar (Donahue & Zeckhauser, 2011).

Importante es destacar que toda relación exitosa público/privada solo puede construirse sobre una sólida base de confianza mutua (Saše, 2013). Además, este tipo de relación requiere de un adecuado marco legal, supervisión y mecanismos de rendición de cuentas.

La colaboración público/privada que interesa a esta investigación, es la que interviene en la provisión de seguridad, específicamente la que se establece entre la policía y los SPS en la prevención del delito. En este ámbito, es importante destacar que los objetivos primarios tanto de la policía como de los SPS son: La prevención del crimen, el mantenimiento del orden, la seguridad de sus usuarios y el resguardo de bienes, por lo tanto, no es de extrañar que en muchos países se hayan forjado relaciones de trabajo entre ellos⁴. Este tipo de colaboración no es nada novedoso, ambos actores han estado estableciendo socios por siglos como una estrategia para reducir riesgos y ahorrar dinero (Nalla & Hwang, 2006; Meyer, 2012). Entre estos actores, el tipo de colaboración idónea es aquella que busque incrementar los esfuerzos que ya realiza la policía. Los SPS, en este sentido, se constituyen en otra capa de protección por encima de la provista por la policía. Además, los principales servicios que prestan los SPS son: La protección patrimonial, la protección de personas, la protección del transporte de dinero y otros valores, la provisión de seguridad a eventos, etc.; que también son complementarios a los de la policía y están todos dirigidos a crear condiciones que disminuyan o eliminen la posibilidad de que se cometa un delito (Saše, 2013).

La colaboración entre la policía y los SPS puede extenderse en varias áreas como por ejemplo: La respuesta conjunta a situaciones críticas (terremotos u otros desastres), la protección coordinada de infraestructura⁵, mejora en las comunicaciones, recolección de datos, información e inteligencia. Además, el

4 El proyecto "Escudo" del Departamento de Policía de Nueva York (NYPD), es un ejemplo de una asociación público/privada exitosa. Este proyecto comenzó con 924 miembros en 2005, y ahora cuenta con 11,000 miembros en 25 países, formando una amplia red de partes interesadas en el programa de seguridad de la ciudad de Nueva York. El programa conecta a las empresas del sector privado de Nueva York con la inteligencia y los recursos de la policía local. Construido alrededor de un único sitio web de intercambio de información, el proyecto "Escudo" trabaja con 22 distintos sectores, incluyendo hoteles, bancos, sector financiero y seguridad privada, para ofrecer capacitación, evaluaciones de terrorismo y alertas específicas por sector (Meyer, 2012).

5 Gran parte de la infraestructura crítica de varios países (telecomunicaciones, redes cibernéticas, redes eléctricas, etc.) están en manos del sector privado y resguardado por seguridad privada (Salazar, 2002; Carter, 2007; IACP/CPS, 2004).

colaborar en los esfuerzos por proveer seguridad acarrea beneficios para ambos actores. La policía se beneficia de la presencia continua de los agentes de SPS en sus zonas de responsabilidad, experticia especializada y tecnología de punta que algunos poseen. También adquieren mejor información sobre los incidentes que ocurren en el campo y una reducción en el llamado de atención de emergencias.

Los SPS pueden beneficiarse de capacitaciones por parte de la policía en la atención de emergencias (en la mayoría de casos los agentes de SPS son los primeros en atenderlas), puede coordinar sus planes de emergencia con el sector público, recibir información de parte de la policía sobre amenazas y tendencias delictivas, establecer contactos para saber a quién y donde informar, construir el entendimiento de la policía sobre las necesidades del sector privado y granjearse el respeto por los servicios que prestan (IACP/COPS, 2004). Finalmente, ambos se benefician al compartir sus ideas, experiencias y buenas prácticas.

Existen sin embargo, varios problemas que dificultan algunas veces el establecimiento de una armoniosa relación entre la policía y los SPS, entre los que se han identificado están: a) La policía no comprende las capacidades que tienen los SPS; b) En algunos casos el sector de seguridad privada está fragmentado y es altamente competitivo, lo que dificulta que la policía pueda establecer lazos de confianza mutua con todos; c) En otros casos la normativa que regula a los SPS no es adecuada para poder garantizar el interés público y establecer una exitosa colaboración; d) Existen diferencias entre el entrenamiento y preparación de los policías y los agentes de los SPS, e) Existen percepciones no apropiadas entre los policías y los agentes de SPS, en el sentido que los primeros consideran a los segundos como “socios menores” y éstos últimos consideran a los policías como elitistas (Ferrell, Delaine, & Serpas, 2012; IACP/COPS, 2004). A pesar de lo señalado, se considera que el no buscar una colaboración entre la policía y los SPS es desperdiciar recursos que están disponibles y una oportunidad para avanzar en la solución de los problemas de seguridad que aquejan a las sociedades actualmente.

Muchos Estados en el mundo, han considerado muy importante la colaboración entre los SPS con la policía en la prevención del delito (ONU, 2011; UNDOC, 2011). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), ha señalado los siguientes principios como elementos básicos en la colaboración entre los SPS y la policía: a) El gobierno debe ser el ente rector en la elaboración de programas de prevención del delito y de mejoramiento de la seguridad de la comunidad; b) El reconocimiento de que los SPS desempeñan un rol importante en la prevención del delito y la seguridad de la comunidad y, por tanto, sus representantes deben participar en asociaciones, a todo nivel y en todos los sectores que cumplan su función y; c) Los SPS deben estar sujetos a regulación y contar con programas estatales apropiados que eleven las normas aplicables a fin de mejorar su contribución en el ámbito de la seguridad y prevención del delito (UNDOC, 2011).

Asimismo, la UNDOC recomienda las siguientes medidas: a) Alentar la formación de relaciones estratégicas entre los SPS y los órganos de seguridad pública; b) Que se proporcionen fondos para la investigación de este tipo de colaboración, así como para su evaluación; c) Establecer programas de capacitación y cooperación específicos o alentar su establecimiento, y que se centren en la cooperación y la colaboración y; d) Crear un Órgano que supervise la cooperación y colaboración entre los SPS y los Órganos de seguridad del Estado (UNDOC, 2011).

2.4. Los servicios privados de seguridad

Los SPS no son nada novedoso, mucho antes de que existieran las fuerzas públicas de policía (la cuales empezaron a aparecer a finales de siglo XVIII), los ciudadanos establecieron métodos para protegerse contra el crimen y el desorden. A través de los siglos, estos métodos han evolucionado desde actividades tan primitivas como esconderse en cuevas o el amurallar las ciudades, hasta las actividades de protección contemporánea, que frecuentemente incluyen división del trabajo, instrumentos administrativos y tecnología de punta (Dempsey, 2011).

Desde las tribus nómadas que se juntaban para protegerse a ellos mismos y a su ganado, la seguridad privada ha transitado por la organización de ciudadanos y la asignación de esclavos y guardias personales, para la protección de edificios y personas importantes en Roma, la seguridad feudal, las milicias coloniales, hasta la moderna industria privada de seguridad. La aparición en Estados Unidos de la Agencia Pinkerton⁶ en 1850 y Brinks Inc. en 1859⁷, la seguridad privada ha transformado el ámbito de la seguridad, al ser las primeras empresas modernas de seguridad privada. La Agencia Pinkerton fue pionera en una serie de técnicas de investigación, tales como el seguimiento de sospechosos y las operaciones encubiertas. La compañía Brinks fue pionera en el traslado y resguardo de títulos valores (Dempsey, 2011; Bayley & Shearing, 1996).

En las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado, la “epidemia” de secuestro de aviones⁸ y atentados de bomba en aviones, obligó a la Administración Federal de Aviación a que se establecieran puntos de inspección de pasajeros en los aeropuertos. El costo de los mismos fue absorbido por las aerolíneas, las cuales contrataron agencias privadas de seguridad para que los administraran. Igualmente, durante esas décadas, el ascenso e influencia de las corporaciones multinacionales acarreó nuevos riesgos como el secuestro, por lo que estas compañías también contrataron seguridad privada para la protección de sus altos ejecutivos. (Dempsey, 2011).

Durante los últimos veinte años del siglo pasado hasta la fecha, el proceso de globalización, el predominio de la ideología neoliberal, la tercera ola de democratización, el incremento de los índices de crimen e inseguridad, el cuestionamiento de las policías del mundo sobre su capacidad y rol de enfrentar las amenazas del crimen y el terrorismo, y la aparición de la propiedad privada masiva⁹, son factores que han incidido en la configuración de la actual prestación de seguridad privada. Este período de tiempo, enfrentó a las democracias occidentales con un dilema. Los elevados índices de criminalidad e inseguridad obligaron a los gobiernos a reconsiderar la seguridad pública provista por el Estado. Esta reconsideración generó que los funcionarios hiciesen declaraciones en que expresaban que no se debía esperar que sólo el gobierno era capaz de garantizar

6 La Agencia de Detectives Pinkerton se dedicaba a la investigación del robo de correo, posteriormente también proveía de seguridad a las compañías de trenes, otras industrias de negocios y de seguridad personal (Dempsey, 2011). Actualmente todavía funciona brindando toda una gama de servicios de seguridad patrimonial y personal, hasta manejo de crisis y servicios de inteligencia. <http://www.pinkerton.com/>

7 La compañía Brinks se ha especializado hasta nuestros días en el traslado y resguardo de valores en todo el mundo.

8 Entre 1968 y 1972 se registraron 134 intentos de secuestro de aeronaves.

9 Propiedad privada masiva se refiere a centros comerciales, campus universitarios, condominios de apartamentos y residenciales, bancos y complejos recreacionales, los cuales son propiedad particular y al cual el público tiene derecho de uso (Bayley & Shearing, 1996).

la seguridad de la ciudadanía, a la vez que hacían el traslado hacia la prestación de seguridad privada y al estímulo de establecer relaciones de colaboración con éstos (Gómez, 2008). Los SPS son actualmente un elemento inevitable e ineludible del sistema de seguridad pública (Saše, 2013).

Al hablar de los SPS es menester diferenciar entre la “policía” y los “servicios de policía”. El primer término se enfoca en la institución, el segundo en la actividad. Ésta última, es ofrecida y practicada por otros entes ajenos al Estado, por compañías de seguridad privada y por el voluntariado en las comunidades. Actividades que éstos practican, en un momento en que las fuerzas de policía pública adolecen de una crisis de identidad, se cuestiona su efectividad y se analizan todos los aspectos de su funcionamiento (Bayley & Shearing, 1996).

La seguridad privada ha sido definida como:

El conjunto de acciones y medidas preventivas, ya sea por medio de tecnología y/o recursos humanos, que tienen como objetivo el evaluar amenazas, reducir riesgos y controlar daños. De esta forma, se busca garantizar el normal desarrollo del quehacer cotidiano frente a cualquier amenaza y evento crítico potenciales que puedan alterarlo. (Grez, 2010)

En otro sentido, los SPS han sido conceptualizados, como las actividades de cualquier individuo u organización que actúa legalmente en nombre de organizaciones públicas o privadas para mantener la seguridad y el orden social, al estar empoderadas por contratos públicos o privados, regulaciones o políticas, escritas o verbales (LACC, 2002) o, expresado de otra forma:

Como compañías civiles [privadas]¹⁰ que se especializan en la provisión de bienes y servicios hacia entidades nacionales o extranjeras con la intención de proteger tanto a personas como a bienes industriales dentro de un determinado marco legal nacional. (Grez, 2010)

La UNDOC considera como indicativos de los SPS los siguientes criterios: a) Proporcionan servicios relacionados con la seguridad con el objetivo general de proteger u ofrecer seguridad a las personas, bienes, locales, emplazamientos, actos públicos, procesos e información, respecto de los riesgos relacionados principalmente con actividades delictivas; b) Son entidades jurídicas o particulares privadas que prestan su servicio por una remuneración; c) Están oficialmente acreditados y reglamentados y; d) Los servicios que prestan son de carácter preventivo, de apoyo a los órganos públicos de aplicación de la ley y donde esté permitido, complementarios a dichos órganos (UNDOC, 2011).

Los SPS no pueden tener otra función que no sea preventiva o disuasiva ya que su rol está implícito en un subsistema del sistema de seguridad pública y la autorización para utilizar la fuerza está estrictamente limitada y orientada hacia la defensa. A pesar de sus limitaciones, los SPS juegan un rol protagónico en el sistema de seguridad al: a) Crear conciencia en sus clientes y público en general sobre los riesgos asociados al delito y; b) Disminuir las posibilidades de que se cometa un delito a través de sus sistemas de vigilancia electrónica, patrullajes y presencia (Saše, 2013).

¹⁰ Agregado por el autor.

2.5. Antecedentes de los SPS en El Salvador

En El Salvador se puede considerar a los “serenos” como los antecesores de los SPS.

Los serenos eran una prolongación en el tiempo de los “faroleros” de las ciudades españolas, trabajo que fue trasladado a sus colonias americanas. Sus funciones consistían en pregonar las horas desde las nueve de la noche hasta las cinco de la madrugada, anunciar el tiempo atmosférico, alertar de cualquier peligro y tener a su cargo el cuidado y encendido o apagado del alumbrado público. Posteriormente, el pregón fue substituido por el silbato y con el advenimiento del alumbrado eléctrico, su labor consistió en rondar las calles urbanas en las horas nocturnas y del amanecer (Gómez, 2008).

Una vez fue creada la Policía Nacional en 1844, los “serenos” se reportaban y eran controlados por ésta. Actualmente todavía cumplen sus labores de vigilancia, y están organizados en la Asociación de Vigilantes Independientes. En el ámbito rural, los propietarios de fincas y haciendas armaban a algunos de sus empleados, quienes desempeñaban labores de guardabosques y guarda fincas. Algunas veces, en el afán de ahorrar munición, los propietarios proveían a sus empleados de cohetes para que anunciarán su presencia y ahuyentaran a cualquier trasgresor (Gómez, 2008).

A partir de un acuerdo entre propietarios de empresas comerciales, fábricas, industriales y de servicio, en 1953 se procedió a uniformar a sus “serenos” y a dotarlos de prendas de equipo. Estos vigilantes causaban alta en la orden general de la Policía Nacional a efecto de que se pudiera ejercer un mayor control sobre ellos. También, en ese mismo año, se creó la Policía Bancaria en el país la cual portaba un uniforme distintivo (Gómez, 2008).

Durante el período del conflicto interno (1981-1992), operaban en el país cuatro franquicias extranjeras que proveían seguridad privada. Luego de la finalización del conflicto y, en vista de la relación orgánica que los “serenos” tenían con la policía, y su relación de apoyo con los demás cuerpos de seguridad pública¹¹, todos dependientes de la Fuerza Armada y la desnaturalización de su servicio al ser utilizados como medio de captación de información en los sectores donde prestaban vigilancia, su regulación fue incluida expresamente como parte de los Acuerdos de Paz en 1992 (Quintana, Flores y Gómez, 2013). En dichos acuerdos, se reconocía que la regulación era necesaria para:

Todas aquellas entidades, grupos o personas que prestan servicios de seguridad o protección a particulares, empresas o instituciones estatales, a fin de garantizar la diafanidad de sus actividades así como su estricta sujeción a la legalidad y el respeto a los derechos humanos (GOES/FMLN, 1992).

A fin de dar cumplimiento con lo estipulado en los Acuerdos de Paz en 1994, entra en vigencia la primera Ley que regula a los SPS en el país¹². Esta normativa fue derogada por la actual Ley de los Servicios Privados de Seguridad, en vista que se

11 Además de la Policía Nacional, conformaban los cuerpos de seguridad pública la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. Todos estos cuerpos de seguridad fueron desmovilizados a consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz y substituidos por la Policía Nacional Civil.

12 Ley de Servicios Privados de Seguridad, Decreto Legislativo 818, fecha 23 de febrero de 1994, publicado en el Diario Oficial No. 56, Tomo 322 del 21 de marzo del mismo año.

consideró que no facilitaba la legalización, los controles ni establecía sanciones por las infracciones cometidas (Ley de los Servicios Privados de Seguridad, 2000).

Los Servicios Privados de Seguridad en el país se clasifican en: a) Agencias Privadas de Seguridad, que son las agencias o empresas propiedad de personas naturales o jurídicas de carácter privado que se dedican al adiestramiento, transporte de valores, prestación de servicios de custodia, vigilancia y protección a personas naturales o jurídicas y sus bienes; b) Asociaciones de Vigilantes Independientes, que son personas o asociaciones debidamente autorizadas, que se dedican a la vigilancia y protección de personas y viviendas en barrios, colonias o zonas geográficamente determinadas; c) Las Agencias de Investigación Privada y; d) los Servicios Propios de Protección, entendidos como las personas naturales o jurídicas que tengan su propio servicio de seguridad para la protección de personas y su patrimonio, y transporte de valores (Ley de los Servicios Privados de Seguridad, 2000).

La labor de supervisar el legal y correcto funcionamiento de las entidades autorizadas para prestar servicios privados de seguridad en El Salvador, le compete a la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil (DRCSPS). Esta unidad debería a su vez trabajar en estrecha coordinación con la División de Armas y Explosivos para el control de las armas en poder de estos SPS (Ley de los Servicios Privados de Seguridad, 2000).

Existen dos grandes asociaciones de Agencias de Seguridad Privada: La Asociación de Agencias Salvadoreñas de Seguridad de El Salvador (ASSE) y la Unión Nacional de Agencias Privadas Salvadoreñas (UNAPS). Además existe el Consejo Nacional de Servicios Privados de Seguridad (CONASEPRI) que aglutina a todo tipo de entidades de seguridad privada.

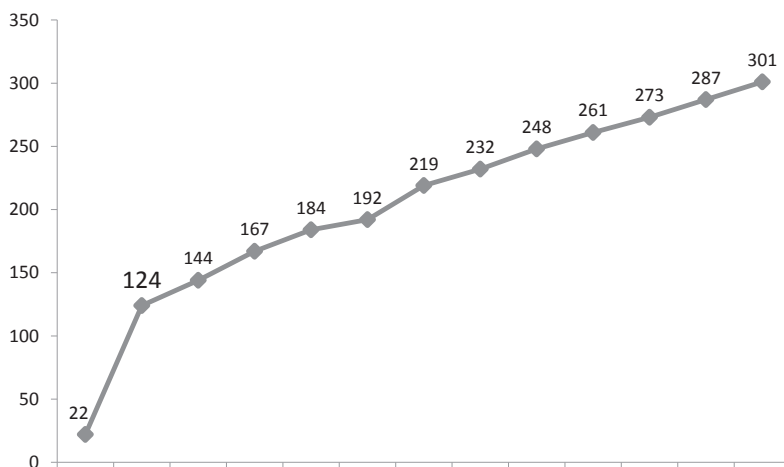
Aproximadamente un 40% del personal de los SPS proviene de desmovilizados de las Fuerzas Armadas y ex alzados en armas. Un 20% del personal que trabaja en los SPS son mujeres. Alrededor del 40% de todos los servicios que proveen los SPS son contratados por instituciones del Gobierno de El Salvador. Se calcula que la empresa privada, invierte aproximadamente el 10% de sus ganancias anuales en servicios o productos de seguridad. El mercado en productos y servicios de seguridad se ha expandido de 82.9 millones de dólares en el año 2003 a un estimado de 319 millones en 2005 (Gómez, 2008). Este mercado prácticamente se duplicó para el año 2013, estimando la Asociación Nacional de la Empresa Privada que las empresas invierten alrededor de \$600 millones en seguridad privada¹³.

Las Agencias Privadas de Seguridad se pueden clasificar de acuerdo a la cantidad de elementos que tienen bajo servicio en: a) Empresas grandes, entre 1,000 y 3,000; b) Empresas medianas, entre 500 y 999, c) Empresas pequeñas, de 100 a 499 y; d) Micro empresas, menos de 99¹⁴. Las Agencias Privadas de Seguridad (APS), han tenido una sustancial expansión a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Servicios Privados de Seguridad en el año 2001 habiendo aumentado en un 1,268% (ver Gráfico 1).

13 Kiste, F. (10 de abril de 2013). "Privados invierten \$600 millones más en seguridad que el Estado". Diario El Mundo.

14 Entrevista Cnel. Hurtado, dueño de Agencia Privada de Seguridad y presidente de la UNAPS de 1994 a 2013, día 23 de abril de 2014.

Gráfico 1
Crecimiento de las Agencias Privadas de Seguridad en El Salvador
(2000-2013)



Fuente: Elaborado por autor con datos de Quintana, Flores Quintanilla, & Gómez Canales, 2013

Las causas de este meteórico ascenso han sido la inseguridad imperante en el país durante el presente siglo, la apertura que se dio al sector de la seguridad privada durante el proceso de democratización que sobrevino a los Acuerdos de Paz y la creación de SPS como fuentes de ingreso y generación de empleos¹⁵.

En lo que respecta a la situación actual de todos los SPS en El Salvador, a continuación se detalla en el Cuadro 1, los tipos de SPS, la cantidad de empresas en cada categoría, cantidad de personal laborando, y el armamento de que disponen.

15 Entrevistas a dueños de SPS y jefes policiales, realizadas durante los días del 28 de febrero al 28 de abril de 2014.

Cuadro 1
SPS por tipo, cantidad de agencias, personal y armas, abril de 2014

Tipo SPS	Cantidad	Personal	Armas Cortas	Armas Largas
APS	315	25,529	13,821	16,628
SPP+4	142	2,322	1,610	1,481
SPP+4	36	78	69	63
AV	13	898	474	121
AIP	1	7	0	0
Total	507	28,834	15,974	18,293

APS: Agencias Privadas de Seguridad
SPP+4: Servicios Propios de Protección con más de 4 empleados
SPP+4 : Servicios Propios de Protección con menos de 4 empleados
AV: Asociaciones de Vigilantes
AIP: Agencia de Investigación Privada
Fuente: DRCSPS

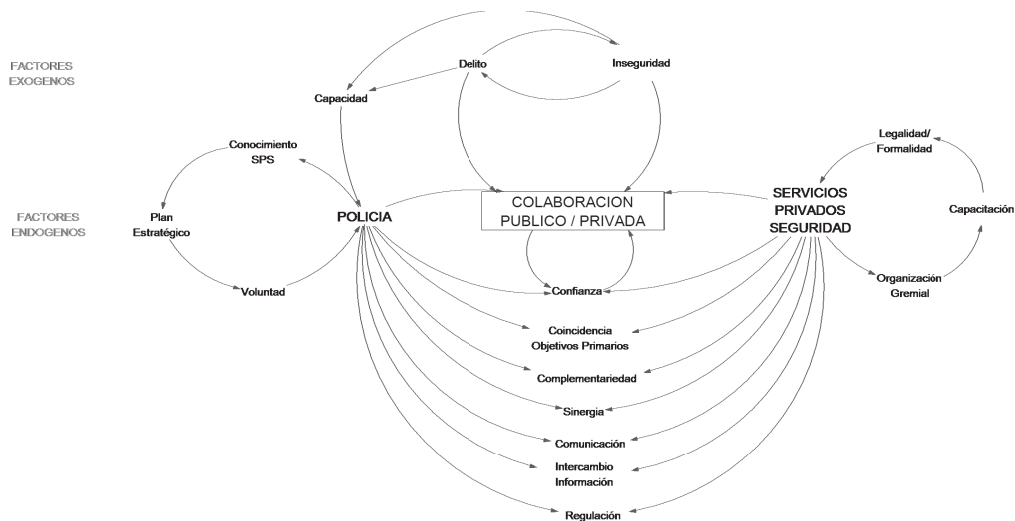
3. Resultados

3.1 Factores que favorecen la colaboración público/privada en la prevención del delito en el Sistema de Seguridad de El Salvador

Para efectuar el análisis de los factores que favorecen la colaboración público/privada en la prevención del delito en el sistema de seguridad de El Salvador, se ha considerado la colaboración entre los SPS y las PNC como un sistema dinámico en el cual todos los factores identificados se interrelacionan (ver Ilustración 1). Esta colaboración se favorece por dos tipos de factores que se clasifican en exógenos y endógenos¹⁶ a la actividad de los referidos actores.

¹⁶ Factores exógenos son aquellos que son ajenos a la actividad de los SPS y de la PNC; a contrario sensu, factores endógenos son aquellos que se generan por la actividad de los referidos actores.

Ilustración 1 Dinámica de la colaboración público/privada PNC/SPS



Fuente: Elaboración propia.

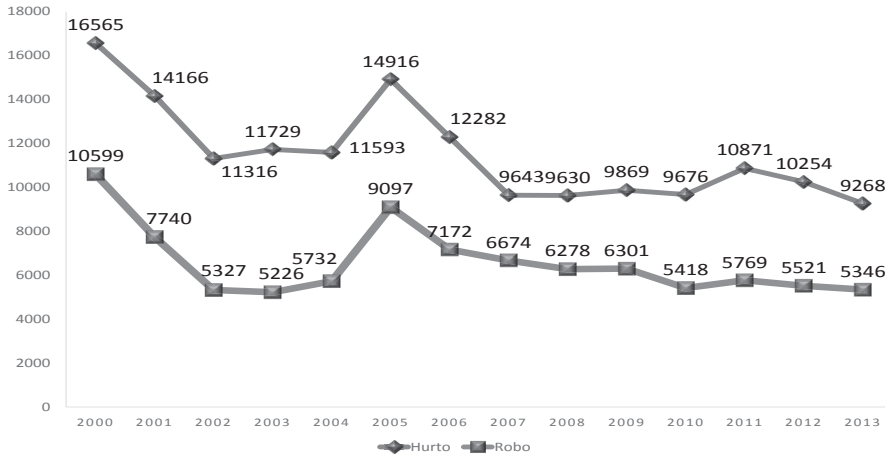
3.1.1. Factores exógenos

En lo que respecta a los factores exógenos que han favorecido la colaboración público-privada entre los SPS y la PNC, se han logrado identificar: La situación delictiva, la inseguridad y la falta de confianza de la población en la capacidad de la policía para poder superar esta problemática. Los tres factores se afectan mutuamente, en el sentido de que una elevada incidencia delictiva genera un incremento en la percepción de inseguridad en la población y la capacidad de la policía se ve seriamente cuestionada al no poder contrarrestar el alza de ambos fenómenos. En conjunto, estos tres factores no solo alientan el incremento de los SPS sino también la búsqueda de soluciones por parte de las autoridades a esta problemática.

La situación delictiva en El Salvador en lo que respecta al hurto y al robo entre los años 2000 al 2013, ha disminuido paulatinamente (ver Gráfico 2). A pesar de la marcada reducción de estos delitos (-44% hurto y -49% robo), la situación sigue siendo preocupante, a cada hora del año 2013 se cometió más de un hurto o robo (1.66) en el país. Además, hay que considerar que la incidencia de ambos delitos es más elevada, en vista de que de acuerdo a los resultados del estudio del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de Vanderbilt University, apoyado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID),¹⁷ el promedio de personas encuestadas entre los años 2004-2012 que manifestaron no denunciar un hecho delictivo del cual habían sido víctimas, fue de 70.51% (ver Gráfico 3).

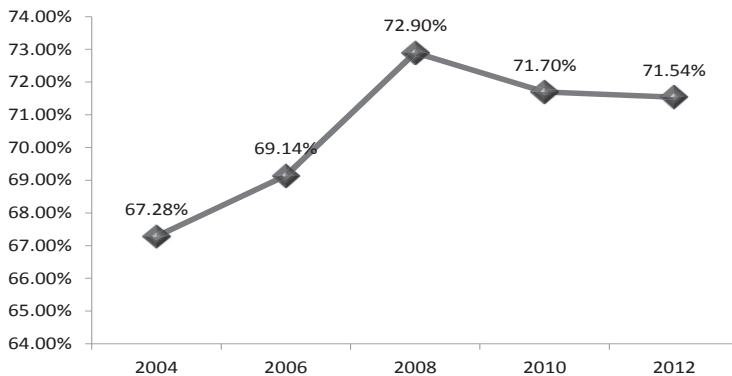
17 Latin American Public Opinion Project (LAPOP).

Gráfico 2
Incidencia de hurto y robo en El Salvador
(2000-2013)



Fuente: Elaborado por autor con datos de la Policía Nacional Civil

Gráfico 3
Porcentaje de encuestados que no denunció hecho delictivo del que fuera
víctima (2004-2012)



Fuente: Elaborado por autor con datos LAPOP, System for online Data Analysis

La incidencia delictiva en lo que respecta a las extorsiones, mostró un sustancial incremento del 791% entre los años 2000 al 2009. Posteriormente, en el año 2013, dicho delito mostró una reducción significativa de un 38%. (Ver Gráfico 4). Los expertos policiales entrevistados de la Sub Dirección Anti Extorsiones de la Policía Nacional Civil, manifestaron que la extorsión aumenta la percepción de inseguridad de la población, sobre todo en las áreas del comercio y transporte. De

acuerdo a estos expertos, la contratación de APS reduce la vulnerabilidad de los negocios a este tipo de delito, mas no la evita¹⁸.

La extorsión en el país es un problema serio. El 70% de sus agremiados son extorsionados de acuerdo a una encuesta practicada por el Consejo Nacional de la Mediana y Pequeña Empresa (CONAPES)¹⁹ y la extorsión es una realidad cotidiana que agobia a los comerciantes de los mercados²⁰. El problema también se encuentra más enquistado en el sector transporte donde los empresarios de autobuses se ven obligados a pagar elevadas sumas de dinero para que sus unidades de transporte puedan circular²¹ y se extiende al sector de educación, en el cual durante el año 2013, 1,200 maestros solicitaron ser trasladados a otros centro educativos para evitar ser extorsionados o amenazados a muerte²². La dimensión del problema se puede objetivar en el dato brindado por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, que calcula que 30 mil celulares son utilizados por los delincuentes para extorsionar.²³ Además, se encuentran recluidos en los centros penales alrededor de 7,800 internos por el delito de extorsión²⁴, los cuales realizan miles de llamadas mensualmente para extorsionar (solo un interno desde el Centro Penal la Esperanza realizó 4,345 llamadas en un mes)²⁵.

El delito de homicidio también mostró un sustancial aumento del 87% entre los años 2000 al 2009, y luego se redujo en un 41% durante el año 2012 a consecuencia de la tregua entre pandillas que inició en marzo de ese año y la cual se consideró había finalizado en enero de este año (ver Gráfico 5). Entre el año 2000 al 2013, en el país se perpetraron 43,757 homicidios. La incidencia de homicidios en El Salvador es de tal envergadura, que es considerado por la UNDOC, en su Estudio Global de Homicidio 2013, como uno de los países más violentos del mundo, con una incidencia de homicidios en el año 2012 de 44 x 100,000 habitantes, mayor que la reportada en zonas de conflicto (Afganistán e Irak, 15.8 y 18 x 100,000 habitantes respectivamente) (UNDOC, 2013).

Entre enero y marzo del año 2014 se han perpetrado 798 homicidios en una franca escalada de violencia en el país con el desvanecimiento de la tregua entre pandillas agravando la situación. Desde el 1 de enero hasta el 15 de abril de 2014, se habían cometido 58 homicidios múltiples, 28 más que en el año 2013, entre ellos 10 masacres (tres o más víctimas)²⁶.

18 Entrevista a expertos de la Sub Dirección Anti Extorsiones, 22 de abril de 2014.

19 Marroquín, D. (28 de febrero de 2014). PNC: Pandillas han duplicado el monto de las extorsiones para compra de armas, Diario de Hoy.

20 Marroquín, D. (28 de febrero de 2014). Extorsiones agobian a comerciantes en mercados. Diario de Hoy.

21 Flores, R. (23 de diciembre de 2013). Buseros pagan hasta \$15,000 por extorsión, La Prensa Gráfica.

22 López, J. (29 de noviembre de 2013). Más de 1,200 maestros amenazados y extorsionados. Diario de Hoy.

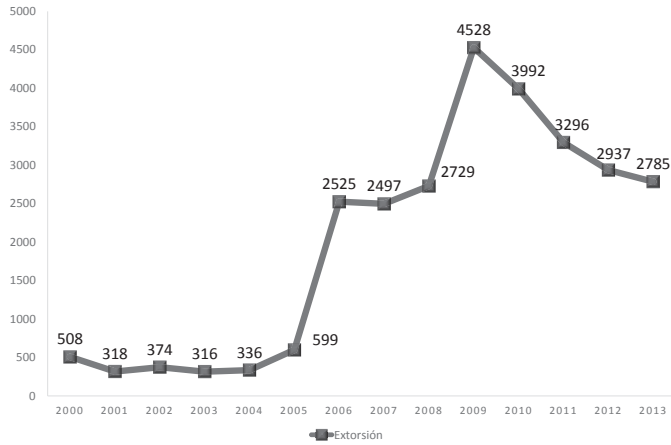
23 García, E. (31 de octubre de 2013). Detectan que 30,000 celulares se usan para extorsionar. Diario El Mundo.

24 Entrevista con expertos de la Sub Dirección Anti Extorsiones, 22 de abril de 2014.

25 Op. Cit. No. 20.

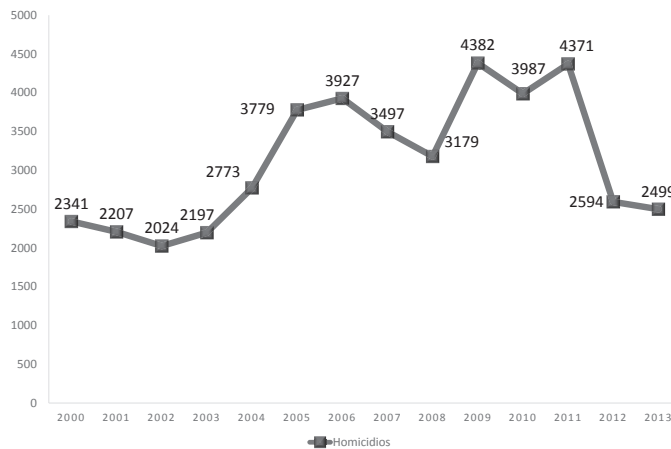
26 Santos, J., Bolaños, M., Rivas, H. y Salguero, M. 2014. "Aumentan homicidios múltiples en el país", La Prensa Gráfica, 15 de abril de 2014.

Gráfico 4
Delito de extorsión en El Salvador
(2000-2013)



Fuente: Elaborado por autor con datos LAPOP, System for online Data Analysis

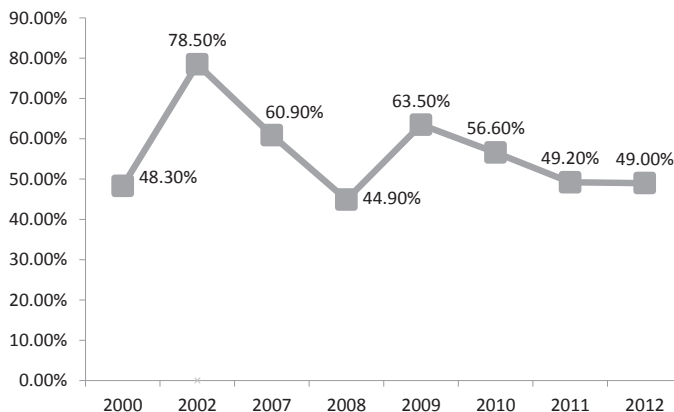
Gráfico 5
Homicidios en el Salvador
(2000-2013)



Fuente: Elaborado por autor con datos de la Policía Nacional Civil

La situación delictiva del país, así como la cobertura que le brinda los medios de comunicación social, han incidido en que exista una elevada percepción de inseguridad en la población. De acuerdo al Latinobarómetro, entre los años 2000 a 2012, en que se ha medido el nivel de inseguridad, un promedio del 56.36% de los encuestados manifestaron sentirse inseguros en el barrio en el cual moraban (ver Gráfico 6).

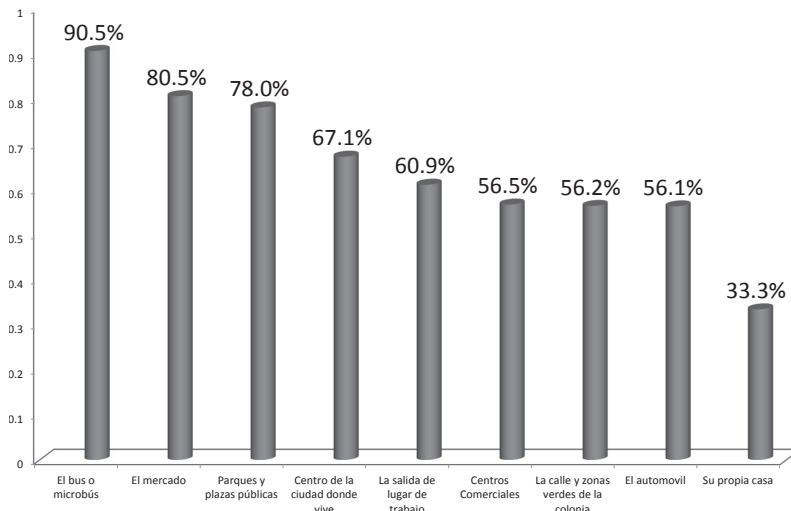
Gráfico 6
Porcentaje de personas que manifestaron sentirse inseguros en el barrio en que viven, El Salvador (2000-2012)



Fuente: Elaborado por autor con datos LATINOBAMETRO, Análisis Online. Dato 2012 de Informe Latinobametro 2012

El grado de percepción de inseguridad de la población en el país también se registra en los resultados de la encuesta: Victimización y percepción de inseguridad en El Salvador en 2009, practicado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (ver Gráfico 7).

Gráfico 7
Porcentaje de encuestados que manifestaron sentirse inseguros



Fuente: Elaborado por autor con datos IUDOP

La percepción de inseguridad en el país se acrecienta dada la escalada de violencia que se vive. Entre el 1 de enero y el 15 de abril de 2014, la PNC reportó 50 ataques de pandilleros contra policías, en los cuales habían fallecido 2 agentes²⁷. Asimismo, se encuentran bajo amenazas los vigilantes de los SPS, entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2014, 25 vigilantes habían sido asesinados por pandilleros en diversos lugares del país²⁸. El estar ambos actores bajo ataque de las pandillas, favorece el que éstos fortalezcan su colaboración para superar esta amenaza común.

Tanto la situación delictiva como la percepción de inseguridad imperantes en el país, generan un serio cuestionamiento en la población sobre la capacidad de la PNC para garantizar su seguridad. Entre los años 2000 y 2012, el promedio de porcentaje de personas encuestadas que han manifestado tener desconfianza en la policía ha sido del 60.94% (ver Gráfico 8). El grado de desconfianza en la policía se ve reflejado en los siguientes datos: 7 de cada diez comerciantes manifestó en 2013 no tener confianza en la policía²⁹, el 85.9% de los comerciantes de la zona occidental, el 79.2% de la zona central y el 92.5% de la zona oriental, manifestaron en 2013, tener poca o nada de confianza en los planes de seguridad implementados³⁰. Similar resultado se obtuvo en el estudio que realizó la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), donde el 70.6% de los encuestados manifestaron tener poca (30.2%) o nada (40.4%) confianza en la efectividad de la PNC (USAID, 2013).

27 El Diario de Hoy (15 de abril de 2014). Muere investigador de la policía durante ataque de mara, El Diario de Hoy.

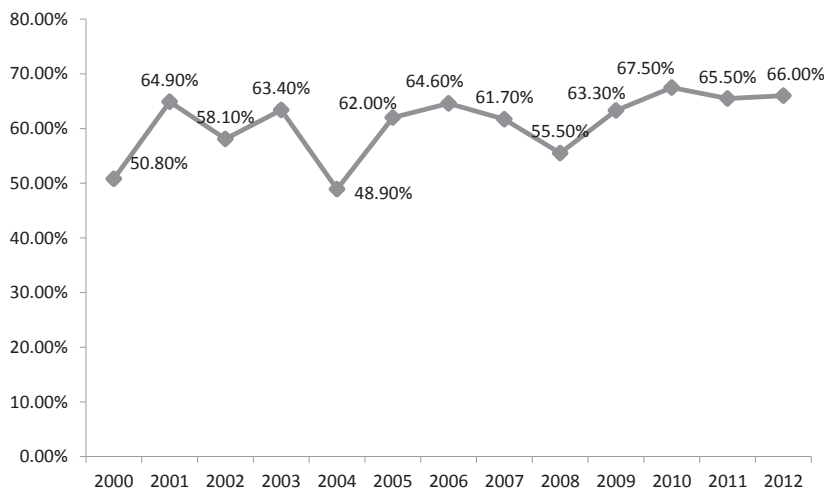
28 Rauda, Z. N. y Pérez, E. (30 de abril de 2014). Tensión en Centro de SS por amenazas a Vigilantes, La Prensa Gráfica.

29 Encuesta del Consejo Nacional de la Mediana y Pequeña Empresa de El Salvador (CONAPES), 2013. <http://www.eleccionestcs.com/noticias/7>

30 Datos procesados por el autor a partir de datos proporcionados de la encuesta de CONAPES en: García, P. (4 de marzo de 2014). PYMES pierden \$200 millones anuales por la inseguridad. El Diario de Hoy.

Gráfico 8

Porcentaje de personas encuestas que manifestaron sentir desconfianza en la policía



Fuente: Elaborado por autor con datos Latinobarómetro Análisis Online (poca o ninguna confianza): Datos de 2012, Latinobarómetro 2012 (sólo poca confianza)

El nivel de desconfianza que denota la población en la PNC, obliga a ésta a buscar nuevas formas de poder dar respuesta a los requerimientos de seguridad, siendo la colaboración con los SPS una de las medidas que promete dar mejores resultados en el área de la prevención.

3.1.2. Factores endógenos

Los factores endógenos que se han identificado y que favorecen la colaboración público/privada en la prevención del delito, se clasifican en propios al ámbito de los SPS y propios al ámbito de la PNC. Además, existe una serie de factores que son comunes a ambos y los cuales fortalecen su interrelación (ver Ilustración 1).

En lo que respecta a los factores propios de los SPS, uno de los que más ha favorecido la colaboración público/privada, es el nivel de asociación gremial. En este sentido, existen dos asociaciones que representan los intereses de varias empresas de seguridad privada: La Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS), que agremia a 30 agencias de seguridad privada y el Consejo Nacional de Servicios Privados de Seguridad (CONASEPRIS), que representa a 200 entidades (Agencias Privadas de Seguridad, Asociaciones de Vigilantes, Agencias de Investigación Privada y Servicios Patrimoniales de Seguridad). También existe la Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguridad (ASSAES), pero ésta ha disminuido últimamente sus actividades³¹.

Este nivel de organización facilita, en teoría, la interlocución entre la PNC y los SPS, sin embargo, en la práctica surgen algunos problemas: Algunas de las entidades

31 Entrevista Sr. Ricardo Sosa, Presidente CONASEPRIS, 28 de abril de 2014.

que forman parte de las gremiales no asumen los compromisos adquiridos o no le dan la debida importancia a éstos. Esta situación obliga a que de parte de la PNC se haya definido el contacto directo (bilateral) con algunas empresas de seguridad³². A pesar de lo señalado, los máximos logros en la colaboración entre ambos actores, se han podido llevar a cabo gracias al nivel de organización gremial de los SPS.

Otro factor que es importante en el ámbito de los SPS, es que el personal reciba capacitación constante en materia de prevención y relación con la PNC. En esta área, se han comenzado a lograr importantes avances que se expondrán más adelante. Además, los SPS deben estar debidamente legalizados y formalizados en sus operaciones. El no cumplir con el requerimiento de estar legalmente inscrito como entidad de seguridad privada, inhibe el poder participar en la colaboración público/privada con la PNC. De igual manera, el no estar cumpliendo con todos los requisitos de Ley para operar, aunque se esté debidamente legalizado, es otro factor que limita la participación en esta interrelación³³. El detectar y dimensionar las empresas que están operando ilegalmente o informalmente es difícil, porque algunas no han tramitado o han tenido problemas en obtener la renovación de su registro. Otras empresas operan de manera informal y las hay que sus agentes están trabajando sin cumplir con los requisitos de Ley.

En lo concerniente a la PNC, el factor más importante que ha impulsado la colaboración público/privada ente la PNC y los SPS, ha sido la inclusión de éstos en el Plan Estratégico Institucional 2009-2014 de la PNC (PEI 2009-2014). En la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, se contempló dotar a la PNC con un enfoque de policía comunitaria, y dentro de este enfoque, se determinó fortalecer el control y la supervisión de los SPS (MJSP, 2012). Esta directriz fue trasladada al PEI 2009-2014 donde en la Línea Estratégica de Acción No. 3: Prevención del delito y la violencia con participación social se prevé: "...diseñar e implementar planes, programas y proyectos de carácter preventivo y disuasivo, incorporando la participación ciudadana y el enfoque de policía comunitaria como un eje transversal para el desempeño de la institución". (PNC, 2010).

En este plan de la PNC, la filosofía de policía comunitaria,

Norma y dirige a todos sus miembros en sus actividades profesionales e incide en su ámbito social que define el trato y relación con la población. Requiere de cambios de actitud para pasar de ser sujetos pasivos o reactivos a ser sujetos proactivos, atendiendo junto con la comunidad los diferentes factores de riesgo que pueden desencadenar en hechos de violencia y delincuencia. Es necesario considerarse socios estratégicos de la comunidad a todo nivel y definir que la prevención no es trabajo de una dependencia policial, sino que es algo inmerso en todo el accionar institucional y que en algunas áreas su esfuerzo es más intenso que en otras (PNC, 2010).

Entre las nueve Acciones Operativas (AO) que componen la Línea Estratégica No. 3 antes referida, la AO. 3.9 contempla fortalecer el control de los SPS. Esta AO a su vez, contempla seis Actividades Específicas (AE), de las cuales cuatro han tenido un impacto significativo en la colaboración público/privada. La primera es

32 Entrevista Subcomisionado Flores Quintanilla, Jefe División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC, 15 de abril de 2014

33 Entrevistas con dueños de las Agencias Privadas de Seguridad, 7 y 11 de abril de 2014.

la AE 3.9.2 que está relacionada con la desconcentración de la DRCSPPS hacia las delegaciones en todo el territorio, a través de la creación de las secciones territoriales. Esta AE facilitará el control y la supervisión de los SPS en el territorio nacional, a la vez que facilitará la coordinación con éstas. Este proceso está por iniciarse con el despliegue de las primeras secciones territoriales en las diferentes delegaciones del país.

La AE 3.9.3 contempla el establecimiento de un mecanismo que permita obtener información de parte de las empresas privadas de seguridad con respecto al accionar delincuenciales en los lugares donde tienen personal desplegado. A efecto de dar cumplimiento a esta AE, el 4 de septiembre de 2012 la jefatura de la DRCSPPS emitió la circular 003/2012. Esta circular tiene como finalidad reducir los índices delincuenciales a través de la información de interés policial proporcionada por los SPS legalmente establecidos. Establece dos mecanismos para la canalización de la información: a) Informe por escrito en que se detalle el accionar delincencial en las zonas donde los SPS tienen desplegado su personal y, b) Electrónicamente vía Internet, por medio de acceso a la página Web correspondiente, donde cada SPS tendrá su clave y nombre de usuario y se puede vaciar la información en el formato establecido para tal fin (DRCSPPS, 2012). Para la divulgación y explicación de esta circular se han realizado hasta abril de 2014, 15 sesiones a las cuales han asistido 345 personas que forman un enlace entre los SPS y la PNC³⁴.

La AE 3.9.4 está orientada a generar lineamientos para una colaboración más activa entre los Agentes de Servicios Privados de Seguridad desplegados en el territorio nacional. En esta actividad también se ha logrado un avance significativo, ya que se han creado siete mesas de trabajo conjuntamente con CONASEPRIS para mejorar la colaboración entre la PNC y los SPS. Estas mesas de trabajo son: Legislación, organización y desarrollo, relaciones públicas, ética, intercambio de información, educación y salud mental. Los logros de cada una de estas mesas se detallarán más adelante, cuando se aborde a profundidad la dimensión de la relación estratégica entre la PNC y los SPS.

Finalmente la AE 3.9.6 contempla Incorporar en la planeación operativa local, las áreas de trabajo de las empresas u otro personal de seguridad. Sobre esta actividad se llevó a cabo el Plan Piloto Red entre los meses de abril y mayo de 2013, por medio del cual se coordinó el trabajo con las agencias privadas de seguridad para procurar la reducción de índices delincuenciales en una zona de San Salvador. Los resultados de este plan piloto se abordan en el siguiente apartado.

Otro factor identificado dentro del ámbito de la PNC que influye en la colaboración ente ésta y los SPS, es la voluntad institucional de la policía de explotar la oportunidad de los SPS. Todos los dueños de APS entrevistados manifestaron que con el cambio de autoridades policiales a mediados del año 2012, el estado de la relación entre ambos actores había mejorado sustancialmente. También es importante que fuera de la DRCSPPS, pocos oficiales y agentes de policía conocen las funciones y capacidades de los SPS, dado que éste no es un tema que esté incorporado en el currículo de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).

El conocer sobre la naturaleza y las capacidades de los SPS, permitiría identificar la coincidencia de objetivos primarios de ambos actores, la complementariedad

34 Entrevista al Sub Comisionado Flores Quintanilla, jefe de DRCSPPS, 15 de abril de 2014.

de sus actividades y la sinergia que se puede generar al trabajar conjuntamente. Además, este esfuerzo educativo debe coadyuvar a dejar atrás una serie de prejuicios que sobre los SPS se tienen: Ejércitos paralelos, que al participar en labores conjuntas de seguridad con la policía se está militarizando ésta, que son ejércitos privados de mercenarios y que se lucran con la inseguridad.

Finalmente, existen factores por medio de los cuales se solidifica la relación entre la PNC y los SPS. Entre ellos se destaca la confianza que debe existir entre ambos actores. En este ámbito, se ha logrado en los últimos dos años (2012-2013) avances significativos, estando el nivel de confianza entre ambos actores al máximo nivel en muchos años³⁵. Los niveles elevados de confianza han facilitado últimamente la comunicación entre la PNC y los SPS, así como el intercambio de información, aún y cuando por el momento solo se lleve a cabo en una vía, desde los SPS hacia la PNC³⁶.

Otro factor importante es que la colaboración entre la PNC y los SPS debe estar bien regulada e institucionalizada a través de convenios o protocolos de actuación. Sobre este particular, todas las personas entrevistadas concuerdan en señalar que la actual Ley de Servicios Privados de Seguridad deja muchos vacíos en el sentido de que no contempla este tipo de colaboración.³⁷ Asimismo, es necesario disponer de un reglamento que desarrolle esta Ley que garantice el control y la supervisión de los SPS a su vez que regule su integración en las estrategias de prevención (Quintana et al. 2013) esta situación mejora con la descentralización territorial.

3.2. Dimensiones de la relación estratégica entre la Policía Nacional Civil y los SPS

La relación estratégica entre la PNC y los SPS, se fortaleció a partir de mediados del año 2012, a impulso de la voluntad institucional de la primera de ejecutar lo relativo a los segundos en su Plan Estratégico Institucional. Antes de esta fecha, se habían hecho intentos por establecer una relación de colaboración entre ambos actores estratégicos, tal como lo fue el convenio suscrito en el año 2007, pero éste, a pesar de estar vigente, no se activó a consecuencia del cambio de autoridades de seguridad pública en el año 2009. Igual suerte corrió la iniciativa del Comité de Apoyo a la DRCSPS, el cual se había establecido en el año 2007 por propietarios de los SPS para facilitar la comunicación, coordinación y enlace entre ambas entidades.

La etapa actual, que resulta bastante prometedora, inicia con el acercamiento de la PNC a los dueños, principalmente de las APS, para tratar de dilucidar los problemas que estaba generando el que ambos actores estuvieran distanciados. Una vez establecido el contacto a través de la DRCSPS con la UNAPS y ASSAES, se empezó a trabajar ordenadamente y en septiembre de 2012 se decidió llevar a cabo el Primer Taller de Fortalecimiento de las Relaciones entre la PNC y los SPS.

En este taller participaron 244 empresas de seguridad privada, cuyos representantes fueron distribuidos en 24 de mesas de trabajo para conocer sus opiniones acerca de las siguientes áreas: 1) Expectativa de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad; 2) Aspectos positivos y limitantes

35 Entrevistas a dueños de APS y jefe de la DRCSPS.

36 Entrevistas a dueños de APS.

37 Entrevistas a dueños de APS y jefes policiales.

de los organismos intervinientes en los Servicios de Seguridad Privada: PNC, FGR, Ministerio de la Defensa, Ministerio de Trabajo, ISSS, AFP, entre otros; 3) Recomendaciones para mejorar el sistema de los Servicios de Seguridad Privada y; 4) Puntos de agenda para plantearle al Sr. Director General de la PNC (UNAPS, ASSAES, 2012).

En el ámbito de la colaboración público/privada, interesan los siguientes resultados del diagnóstico realizado: En lo que respecta a las expectativas del DCRSPS se determinó que de 233 opiniones canalizadas el 33% (78) opinaba que era necesario establecer un mejor marco legal; el 29% (68) que era necesario mejorar la relación entre la PNC y los SPS; el 26% (60) consideró importante el realizar mejoras a los procesos internos y el 12% (27) consideró que los esfuerzos se deberían orientar a desarrollar el trabajo eficazmente (UNAPS, ASSAES, 2012).

En la evaluación que los participantes hicieron del trabajo de la PNC, en relación a los SPS, resultaron como aspectos positivos: La apertura y depuración de registros, la coordinación con los SPS, la efectividad de la División de Armas y Explosivos de la PNC (DAE), el apoyo eficaz de la Unidad de Emergencia 911, la atención rápida a las denuncias, la existencia de la DCRSPS y el apoyo en casos.

Como aspectos negativos se le señalaron: La inflexibilidad en los controles, el desconocimiento de la Ley de SPS por parte del personal de inspección, la falta de acercamiento, la falta de capacitación en relaciones humanas al personal de inspección, la agilización de trámites, la falta de profesionalismo al aplicar la Ley, se debe mejorar el sistema de entrega de solvencias, la falta de apoyo con presencia y rondas, una mala comunicación, la infiltración de delincuentes y, por último, la burocracia en sus servicios (UNAPS, ASSAES, 2012).

En lo concerniente a las recomendaciones surgidas del taller, el 28% de los participantes consideró que era necesario establecer un mejor marco legal que regule a las SPS, el 24% que era necesario capacitar a las empresas de SPS, el 22% mejorar la relación con la PNC, el 16% implementar mejoras en los procesos internos y el 10% desarrollar el trabajo eficazmente. Asimismo, como temas de interés a tratar en la reunión con el Director General de la PNC, se señalaron los siguientes: La seguridad nacional, las inspecciones, la DRCSPS, la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y Cursos, la PNC, las leyes, la relaciones entre los SPS y otras instituciones, la agilización de trámites, los requisitos y, finalmente, los trabajos conjuntos (UNAPS, ASSAES, 2012).

En el ámbito de la seguridad nacional, se consideró que se deben abordar temas de prevención de la delincuencia, confidencialidad en el intercambio de información y explorar formas de evitar que delincuentes sigan actuando desde las cárceles. En el tema de las inspecciones, la mayoría de observaciones a tratar en este tema se enfocan en la mejora del procedimiento de inspección, es decir, que sean una vez al año, que no se sea subjetivo en las evaluaciones, que las realicen sólo personal de la DRCSPS y no de otras unidades, dar previo aviso sobre la realización de una inspección, dar un periodo de tiempo para poder resolver situaciones luego de la inspección, identificarse debidamente con la respectiva orden de inspección, hacer inspecciones solo para renovar y que no se apliquen tantas sanciones por faltas insignificantes (UNAPS, ASSAES, 2012).

Los puntos a tratar en el tema de la DRCSPS, fueron: La necesidad de mejorar la relación imprimiéndole una mayor cordialidad y comunicación, combatir a las

empresas que operan ilegalmente, actualización de la base de datos de empresas de servicios privados de seguridad (EPS), mantener continuidad en el mando para consolidar planes de trabajo, flexibilidad en los fallos para las EPS, benevolencia en casos de descuidos livianos, creación de procesos de control, capacitar al personal administrativo, propuestas para evitar ataques a agentes de seguridad privada, reconsideración de algunos casos de sanciones, mejora de procesos, negar permisos a representantes legales que cierren con malos precedentes en empresas anteriores (UNAPS, ASSAES, 2012).

En lo concerniente a la ANSP, la mayoría de las observaciones se limitaron al curso de capacitación que la academia brinda a los agentes de seguridad privada, el cual es un requisito legal aprobar, para poder operar legalmente (Ley de los Servicios Privados de Seguridad, 2000). En este sentido, se externaron opiniones sobre el curso: Que se debería eliminar, prorrogar, reducir su costo o hacer más corto. También se sugirió el reconsiderar la exigencia del diploma o brindar mayores facilidades para obtener el mismo, como descentralizar su impartición en las delegaciones policiales. Asimismo, se sugirió la impartición de seminarios en el polígono de tiro para los Agentes de Seguridad Privada, capacitaciones para supervisores de seguridad, entre otros (UNAPS, ASSAES, 2012).

Las opiniones vertidas sobre la PNC, se pueden clasificar en aquellas orientadas a la mejora de la relación institucional entre la PNC y los SPS, a la mejora de la relación operativa entre ambos actores y aquellas opiniones sobre la mejora de las investigaciones de la policía. Entre las primeras se señaló: Mejorar las políticas de trabajo entre ambos actores, nombrar una comisión permanente entre la PNC y los SPS, definir compromisos de la PNC para las empresas de seguridad, respetar a los SPS y trabajar conjuntamente y llevar a cabo una integración de políticas, procedimientos y protocolos. Entre las segundas se señalaron: Capacitar al personal policial para que tenga un buen trato para con el personal de los SPS, brindar un período de gracia para las armas con permisos vencidos, trabajar en el tema de prevención de extorsiones, que exista una respuesta inmediata por parte de la Unidad de Emergencia 911 a los llamados de los SPS, mayor apertura de los puestos policiales para con los agentes de seguridad privada, procurar el respeto de los policías hacia éstos, y el establecimiento de un procedimiento para sancionar a los agentes de SP que cometan faltas, así como el depurar a policías que se vean involucrados en actos delincuenciales.

En lo concerniente a la mejora de las investigaciones se sugirió: Mejorar las investigaciones y la unificación de criterios con la Fiscalía, y crear un método para el intercambio de información (UNAPS, ASSAES, 2012).

En lo que respecta a las leyes, se consideró que se deberían adecuar a la situación actual, los SPS deberían ser consultados al crear una nueva Ley y, para tal efecto, se debería conformar una comisión permanente (UNAPS, ASSAES, 2012).

También durante el taller se vertieron opiniones orientadas a que era necesario mantener un calendario de reuniones entre los SPS, PNC y otras instituciones gubernamentales relacionadas al ámbito de la seguridad, lograr mantener una alianza estable entre la PNC y los SPS que no dependa de los criterios de cada director, realizar labores conjuntas con la PNC y el Ministerio de la Defensa Nacional y, finalmente, que se les considerara a los SPS como un aliado en el combate contra la delincuencia (UNAPS, ASSAES, 2012).

Los logros del taller fueron no sólo haber obtenido un diagnóstico de la situación del ámbito de la seguridad privada, sino haber sentado las bases para la conformación de una nueva seguridad privada en el país³⁸. Otros resultados del taller fueron la creación de CONASEPRIS como ente representativo donde se incluye a todos los tipos de servicios privados de seguridad y, además, la conformación de mesas de trabajo para ir buscando soluciones a los problemas detectados con el apoyo de la DRCSPS.

Las mesas de trabajo que se conformaron fueron siete, las cuales analizarán los siguientes temas: 1) Legislación, para ir detectado los vacíos de la actual legislación con respecto a los SPS y hacer propuesta de cambio; 2) Organización y desarrollo, que tiene por objetivo hacer propuestas que fortalezcan la organización y el desarrollo de los SPS, 3) Relaciones públicas, cuya finalidad es buscar formas y tomar medidas para mejorar y mantener la imagen de los SPS, así como la mejora en el trato interinstitucional; 4) Ética, la cual está a cargo de fortalecer los principios y valores dentro del ámbito de los SPS; 5) Intercambio de información, cuyo objetivo es proponer formas para canalizar mejor la información entre la PNC y los SPS; 6) Educación, la cual busca superar deficiencias en capacitación del personal de SPS y; 7) Salud mental, cuyo objetivo es detectar problemas que afecten la salud mental del personal de los SPS y buscar soluciones a los mismos.

Las mesas de trabajo que han obtenido los mayores logros a la fecha son, la de intercambio de información, de la cual surgió el plan piloto Red de Apoyo (RAPO), el cual, como se explicará más adelante, tuvo unos resultados bastante alentadores.

También está la mesa de salud mental, de la cual surgió la idea de la realización de jornadas de sensibilización mental para los SPS. La necesidad de estas jornadas surgió luego de detectar que entre los años 2012-2013 personal del SPS fueron víctimas de delitos, entre los cuales resultaron 79 homicidios y 35 lesionados y, en calidad de victimarios, personal de las SPS fueron responsables de 26 homicidios y 60 lesionados³⁹. Al analizar estos incidentes se concluyó que las causas de los mismos eran multifactoriales y relacionadas con la salud mental del personal. Asimismo, se determinó que existía la necesidad de generar sensibilización y compromiso acerca del problema y buscar tratamiento y rehabilitación para aquel personal que se detectara afectado. Las jornadas son un ejemplo de colaboración público/privada para buscar soluciones a un problema. En ella participan además de los SPS y la PNC, especialistas en el tema del Ministerio de Salud, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Dirección de Toxicología del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Junta de Vigilancia de la Profesión Psicológica y la Universidad Tecnológica.

Se planificó que las jornadas se impartieran cada 15 días y se enfocarán en sensibilizar a los participantes en la detección y conocimiento de indicadores de signos de inestabilidad. Éstas tienen 8 horas de duración y se imparten en un solo día. Durante las mismas se imparten los siguientes temas: Factores identificados como generadores de violencia, importancia de la salud mental y estrategias de afrontamiento, la personalidad y sus trastornos, inteligencia emocional y control emocional, comisión de delitos asociados al consumo de drogas, el alcohol y las drogas en el mundo laboral y, autocuidado de la Salud Mental. Desde el 20

38 Entrevista al Sr. Ricardo Sosa, Presidente de CONASEPRIS, 28 de abril de 2014.

39 Entrevista al Sub Comisionado Flores Quintanilla, jefe de la DRCSPS, 15 de abril de 2014.

de febrero hasta el 6 de abril de 2014, se han realizado cuatro jornadas con la participación de 155 personas pertenecientes a 82 Agencias de Seguridad Privada y demás entidades de seguridad privada. Además, con este esfuerzo se está dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 66 inciso segundo de la Ley de Servicios Privados de Seguridad que determina que los SPS deben informar al jefe de la DRCSPS sobre conductas de peligrosidad de sus miembros.

En la mesa de trabajo relativa a relaciones públicas, se ideó la implementación de jornadas de capacitación en materia de filosofía policial comunitaria, con la idea de que el personal de los SPS conociera los principios, fundamentos y prácticas de este tipo de prestación del servicio policial. Entre enero y julio de 2013, se realizaron 7 jornadas en las cuales se capacitaron a 290 personas pertenecientes a los SPS.

Otros logros obtenidos a partir de las mesas de trabajo, han sido la capacitación en el contenido de la Ley de SPS a mandos básicos, ejecutivos y superiores de la PNC y al personal de los SPS, el acercamiento permanente entre la PNC y los SPS y, la desburocratización de los procesos internos de la DRCSPS. Un ejemplo de logros en este último rubro ha sido la agilización de los libros de Registro y Autorización, donde el trámite se ha reducido de dos o tres meses a una semana⁴⁰.

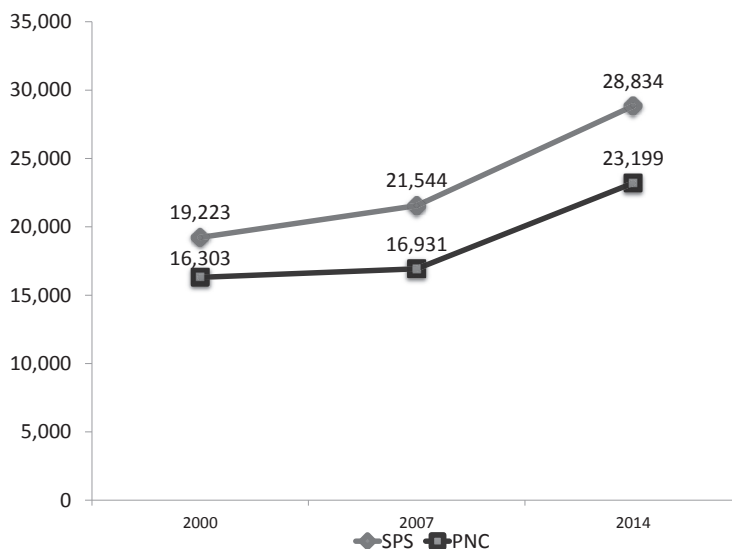
3.3. Efectos de la colaboración público/privada en el entorno de la prevención del delito

La policía no dispone de los suficientes recursos para estar presente todo el tiempo en todas partes. El personal que los SPS tienen desplegado en el territorio nacional es considerable, superan la cantidad de policías (ver Gráfico 9). Los SPS que más colaboran con la PNC son las APS las cuales, según un experto, cubren más de 10,000 posiciones en todo el país⁴¹. En tal sentido, son un aliado estratégico de máxima relevancia en la prevención y disuasión de la delincuencia.

40 Entrevista al Sub Comisionado Flores Quintanilla, jefe de la DRCSPS, 15 de abril de 2014.

41 Entrevista al Cnel. Rodríguez Hurtado, dueño de ASP y presidente de UNAPS de 1994-2003, 23 de abril de 2014.

Grafico 9
Comparación de personal de los SPS y la PNC durante los años 2000, 2007 y 2014



Fuente: Elaborado por autor con datos años 2000, 2007 (Gómez Hecht, 2008) y datos 2014 PNC

Los servicios que prestan los SPS por si solos, resultan ser un factor de disuasión y de prevención. Las colonias clase media-alta que son resguardadas por APS y en las cuales se restringe y controla el acceso a las mismas, se configuran en “islotes” de tranquilidad y seguridad en medio de zonas urbanas turbulentas. Según residentes de dos colonias de este tipo en Santa Tecla, departamento de La Libertad, la incidencia de hurto y robo dentro de ellas es mínima y en ambos casos manifestaron que sentían total seguridad de transitar por los pasajes internos de la colonia a cualquier hora del día⁴². Similar situación se vive en los pasajes urbanos en que se han puesto portones para limitar su acceso y se han utilizado agentes o vigilantes de seguridad privada.

Igualmente, aquellos negocios que utilizan servicios privados de seguridad se tornan menos vulnerables a ser objetos de asalto o robo, mas no es una total garantía, ni para ellos ni para sus clientes. El mal uso que los dueños de negocios hacen de los agentes de seguridad privada al asignarles tareas de limpieza, mandados u otras cosas que son ajenas a la provisión de seguridad, reducen significativamente su efectividad⁴³.

En lo que respecta al objeto de estudio, un caso documentado del impacto que puede tener la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS en la prevención del delito, se realizó con la implementación del Plan Piloto Red de

42 Entrevistas a residentes de Residencial Pinares de Suiza y Residencial Santa Rosa, realizadas los días 18 y 28 de abril de 2014.

43 Entrevista con el coronel Rodríguez Hurtado, 23 de abril de 2014.

Apoyo (RAPO) en San Salvador. Este plan, cubrió la zona comprendida entre el Boulevard Constitución, la Residencial San Luis, la colonia Centroamérica y la Universidad Nacional. Este proyecto fue producto directo de la mesa de trabajo de intercambio de información de CONASEPRIS. En este proyecto, se coordinó un sistema de comunicación.

El plan RAPO se inició con el levantamiento conjunto de la policía en un mapeo de posiciones ubicando todos los puntos en la zona donde había presencia de personal de las APS. Posteriormente, se efectuó un análisis de los medios de comunicación de que disponía el personal que se encontraba en esta zona. Como resultado del análisis efectuado, se hicieron gestiones con una empresa de telecomunicaciones, a fin de dotar a los agentes de las APS con posiciones en la zona, de radios de comunicación que proporcionaran uniformidad a los medios de telecomunicación en la Delegación Centro, Sub Delegación Miramonte, y Unidad de Emergencia 911 de la PNC. En total, se cubrieron 21 posiciones por personal perteneciente a 14 APS y se proveyó de 7 radios de telecomunicaciones a la PNC. Estos esfuerzos permitieron tener a disposición una red de comunicaciones con frecuencia exclusiva que permitía una eficiente y efectiva comunicación entre todos los participantes en el plan. A efecto de coordinar la red, se designó a la APS que cubría más posiciones en la zona⁴⁴.

La red de apoyo establecida, permitía que el personal de las APS reportara directamente a la PNC de manera inmediata, situaciones sospechosas, mientras la PNC acudía y brindaba una respuesta inmediata. Además, los mismos agentes privados de seguridad tenían comunicación entre ellos en caso de necesitar algún apoyo inmediato.

El plan RAPO se desarrolló entre el 10 de abril y el 9 de mayo de 2013 y sus resultados fueron contundentes habiéndose reducido durante ese período de tiempo la incidencia de delitos en la zona en un 52% (ver Cuadro 2).

44 Entrevista con un dueño de APS, que participó en la elaboración del plan piloto RAPO, como miembro de la mesa de trabajo de intercambio de información de CONASEPRI, realizada el 7 de abril de 2014.

Cuadro 2
Resultados de la Plan Piloto Red de Apoyo (RAPO) San Luis

Delito	Incidencia Previa a la Ejecución Plan	Incidencia durante la Ejecución del Plan	Diferencia	Porcentaje Disminución
Homicidio	2	0	-2	-100.00%
Lesiones	3	3	0	0.00%
Robo	20	12	-8	-40.00%
Robo de Vehículos	14	4	-10	-71.43%
Hurto	25	16	-9	-36.00%
Hurto de Vehículos	28	11	-17	-60.71%
Amenazas	4	0	-4	-100.00%
Estafa	3	2	-1	-33.33%
Apropiaciones indebidas	1	0	-1	-100.00%
Privación de Libertad	1	0	-1	-100.00%
Homicidio tentado	1	1	0	0.00%
Totales	102	49	-53	-51.96

Fuente: Elaborado por autor con datos proporcionados en DRCSPPS

En vista de los resultados obtenidos, se tiene proyectado y se ha iniciado el trabajo de extender este tipo de plan por todo el territorio nacional en las zonas urbanas a través de la activación de la Red de Seguridad Comunitaria (ARESCO). Esto se va a ir materializando una vez que las funciones de la DRCSPPS se vayan descentralizando.

Otro caso de colaboración público/privado entre la PNC y los SPS, se comenzó a implementar desde el año 2010 en la ciudad de Antigua Cuscatlán, departamento de La Libertad. El plan se denominó “Centros Comerciales Seguros” y tenía por principal objetivo el disminuir el hurto y el robo de vehículos alrededor y dentro de los mayores centros comerciales del municipio. En la ejecución del plan participaron la Sub Delegación de la PNC de Antigua Cuscatlán, el Cuerpo de Agentes Municipales y el personal de las Agencias de Seguridad Privada que prestan sus servicios en los centros comerciales.

Durante estos cuatro años que se ha estado ejecutando el plan, se ha capacitado a alrededor de 200 agentes de seguridad privada y técnicos de los centros de monitoreo privados (TCM), en materia de leyes penales y procedimientos policiales. Adicionalmente, a los TCM se les brindó capacitación en técnicas de vigilancia. También, entre todos los entes participantes, se estableció una red de comunicación por radio para alertar rápidamente a la PNC de cualquier situación sospechosa. Específicamente, con las agencias de seguridad privada que prestan sus servicios en los centros comerciales, se coordinó que la policía pudiese ingresar al área de parqueos y sótanos, así como también se tomaron medidas orientadas hacia a la prevención, y al estableciendo de mejores controles para el ingreso y salida de dichas áreas. La actividad de prevención y coordinación que se realizaba en los centros comerciales se extendió también en las áreas periféricas.

Tal como se puede apreciar en el Cuadro 3, estas actividades delictivas se han reducido en un 15% en lo que respecta al hurto de vehículos y en un 27% en lo concerniente al robo de automotores. Los resultados obtenidos específicamente en los centros comerciales son más alentadores: De 10 vehículos que eran hurtados al mes en los centros comerciales, el número se redujo a 1 mensual durante el año 2013⁴⁵.

Cuadro 3
Robo y hurto de vehículos en el municipio de Antiguo Cuscatlán años 2010-2013

Delito/Año	2010	2011	2012	2013
Hurto Vehículo	52	56	55	44
Robo Vehículo	29	35	39	21

Fuente: Elaborado por autor con datos proporcionados en la Subdelegación PNC Antiguo Cuscatlán

El éxito de este plan, ocasionó que fuera emulado en los centros comerciales de la ciudad de Santa Tecla, departamento de La Libertad, habiendo obtenido los mismos buenos resultados según las personas entrevistadas que lo conocieron⁴⁶.

Igual resultado se espera de otro proyecto dirigido a fortalecer la colaboración público/privada en el ámbito de seguridad. Éste se desarrollará en la División de Prevención y Participación Ciudadana (DPPC) de la Sub Dirección Anti Extorsiones. Esta División está orientada, entre otras cosas, al involucramiento de manera activa de la ciudadanía en la lucha contra las extorsiones. La DPPC está conformada por los departamentos de: Educación y Prevención, Atención Comunitaria, Atención a Víctimas e Intervención. El personal que forma parte de esta División es especializado en prevención del delito y relación con la ciudadanía en el tema de extorsión⁴⁷.

Entre los departamentos de la DPPC, el que interesa a esta investigación es el de Educación y Prevención, el cual tiene a su cargo impartir charlas preventivas de extorsión a diferentes organizaciones con o sin fines de lucro, entre las cuales se incluyen los SPS. Entre los proyectos a desarrollar por este departamento está capacitar al personal de los SPS a efecto de que puedan prevenir el delito de extorsión, así como brindar la debida asesoría a los clientes que sean víctimas de este acto ilícito. Los esfuerzos, en este sentido, se van a dirigir a la impartición de charlas y capacitaciones al personal de los SPS, sobre prevención del delito de extorsión a tres niveles: a) Para propietarios, b) Para ejecutivos/gerentes y, c) Para personal operativo.

Además de la razón obvia de llevar a cabo estas capacitaciones y charlas a los diferentes segmentos de los SPS, por los niveles de dirección y por su responsabilidad dentro de las empresas; está el hecho de que existe una mayor

45 Entrevista al Inspector Mario Arístides Herrera Valle, jefe de la Sub Delegación de Antiguo Cuscatlán, 16 de abril de 2014.

46 Entrevista a dueño de ASP que participó en el plan en Santa Tecla, 7 de abril de 2014 y entrevista al Inspector Mario Arístides Herrera Valle, jefe de la Sub Delegación de Antiguo Cuscatlán, 16 de abril de 2014.

47 Entrevista a expertos policiales Sub Dirección de Anti Extorsiones, 22 de abril de 2014.

confianza y apertura por parte de la PNC con los propietarios y ejecutivos/gerentes de las empresas de seguridad, que con el personal operativo. Según la apreciación de expertos policiales en la extorsión, este delito, tomando las debidas medidas de prevención y asesoramiento, puede llegar a reducirse en un 50% en las modalidades de extorsión a personas particulares y la transnacional⁴⁸.

3.4. Aproximación prospectiva a la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS

La construcción de escenarios es una técnica que permite la identificación de factores potenciadores y luego procura combinar estos factores en cadenas lógicas que generan una serie de resultados futuros. Los escenarios no brindan predicciones sino muestran aseveraciones contingentes. La utilidad de esta técnica radica en que permite a los principales actores, en el proceso de toma de decisiones, evaluar sus decisiones ante los escenarios más plausibles, además de que puede evaluar la probabilidad que estos escenarios se desenvuelvan en la medida que desarrollan su estrategia. Los escenarios son de gran utilidad en clarificar las apuestas, riesgos e incertidumbres que están conectados con el curso de acción que se decida seguir (Bernstein, Lebow, Gross & Weber, 2000). Igualmente, ayudan a compensar errores habituales que se cometen en el proceso de toma de decisiones.

Los escenarios son una valiosa herramienta para generar pensamiento estratégico, dado que provoca entre los implicados en la toma de decisiones, ideas que superan los límites del conocimiento aceptado o convencional. Éstos prevén múltiples futuros y se diferencian de las predicciones, que asumen el futuro y de los pronósticos que pretenden extrapolar el futuro a partir del pasado reciente. En suma, los escenarios se utilizan para ampliar nuestro pensamiento acerca de los cambios emergentes, así como de las oportunidades y amenazas que el futuro pueda deparar, por tanto, favorecen la flexibilidad de acción ante una realidad plagada de incertidumbres.

Los escenarios que se presentan a continuación pretenden ilustrar y aclarar los diferentes futuros que pueden deparar a la interrogante ¿Cómo será la colaboración Público-Privada entre la PNC y los SPS en el ámbito de la prevención del delito en el entorno de seguridad pública en El Salvador en los próximos 20 años?

3.4.1. Entorno global de seguridad

Actualmente, el entorno de seguridad global está siendo afectado por grandes cambios-socioeconómicos, crecimiento demográfico y una serie de crisis de seguridad entrelazadas, afectando a toda la población mundial pero, sobre todo, a aquellos sectores más vulnerables. Una serie de organizaciones violentas y criminales están ganando control sobre el territorio, mercados y poblaciones alrededor del mundo están complicando los procesos de pacificación y generando inseguridad. Los Estados se muestran inefectivos ante estas crisis e instituciones corruptas resultan demasiado débiles para poder lidiar con estas amenazas interrelacionadas que van desde el crimen organizado transnacional hasta epidemias pandémicas.

48 Ibidem anterior.

Los avances en la tecnología de la información, están tornando el poder de procesamiento y de almacenamiento de datos, accesibles y sin costo alguno, prácticamente a todos. Las redes y la “nube” van a proveer acceso global y servicios que se extienden por todas partes. Los medios y redes sociales así como la Ciberseguridad devendrán en enormes mercados. Este crecimiento y difusión va a presentar significativos desafíos para los gobiernos y sociedades las cuales deben de encontrar maneras de beneficiarse con estas nuevas tecnologías, a la vez de lidiar con las nuevas amenazas que estas tecnologías representan.

Por otra parte, el miedo al crecimiento de la capacidad de vigilancia e intromisión de los Estados con estas nuevas tecnologías, en la vida privada de sus ciudadanos, va a ir generando presiones para que los gobiernos desmantelen o restrinjan los enormes sistemas de información. Aparejado a esos cambios tecnológicos, individuos y pequeños grupos van a tener un mayor acceso a tecnologías letales y disruptivas, con capacidad de poder efectuar golpes de precisión, Ciberterrorismo y armas biológicas, lo que les permitirá poder infringir violencia a gran escala, capacidad que antes era monopolio de los Estados (National Intelligence Council, 2012).

Agravando el panorama,

El planeta presenta una crisis transversal de todos sus sistemas fundamentales. Del agotamiento de los recursos energéticos se generará una repercusión estructural en todas las cadenas productivas, basadas en la matriz del petróleo, ello irá aparejado al colapso de ecosistemas cuyo efecto implicará a las formas organizativas de la agricultura y su relación con las disponibilidades de agua y alimento. Estos procesos se inscribirán en el cambio climático global que definitivamente incidirá en las tendencias demográficas y estimulará las iniciativas humanas de adaptación en omnipresentes entornos complejos de evolución constante. Incrementándose, por lo tanto, en forma exponencial. Socialmente se produciría un caos, inestabilidad y disturbios. Centros urbanos podrían transformarse en zonas de desastre ambiental, áreas de conflicto sociales con evidentes manifestaciones de violencia armada o en espacios inhóspitos receptores de flujos masivos de población migrante o desplazada (Morales Peña, 2013, 239).

3.4.2. El entorno de seguridad pública de El Salvador

El Salvador está inmerso en las tendencias globales arriba señaladas y los efectos que éstas generan. Situado geográficamente en medio de la ruta de tráfico y tránsito de todo tipo de actos ilícitos (narcotráfico, tráfico de armas, tráfico y contrabando de personas), de norte a sur y viceversa, el país se torna en teatro de operaciones de Organizaciones de Crimen Transnacionales (OCT). Estas organizaciones aprovechan la debilidad y la fragilidad de los sistemas político y judicial, para corromper, infiltrar y penetrar sus instituciones, facilitando de esta manera sus operaciones y, a la vez, adquirir información, protección e impunidad. La actividad de las OCT a su vez, favorece la conformación de organizaciones criminales nacionales que colaboran y se lucran en el traslado de ilícitos a través del territorio nacional, brindando protección y toda clase de servicios que les puedan ser de utilidad.

El tener una economía dolarizada y sistemas de control de transferencia de fondos laxos, vuelve al país atractivo para el “lavado” de activos. La reinversión de estos fondos recaudados por medio de las actividades ilegales en compañías legales, socava la economía legítima y trastorna el equilibrio natural del mercado. En este

entorno de ilegalidad, las pandillas han crecido y se han fortalecido, adquiriendo una mayor sofisticación en sus operaciones y un mayor control sobre los territorios que operan. El carácter transnacional de las actividades de las OCT y las pandillas, dificulta y limita la capacidad del Estado salvadoreño para poder controlar las mismas, haciendo necesario el recurrir a la colaboración y la cooperación internacional para poder contrarrestar esta amenaza.

Los conflictos por el control de mercados y rutas de tránsito y tráfico de estas organizaciones criminales, han generado en el país una espiral de violencia dirigida no sólo a los bandos rivales, sino a todo ente público o privado que se oponga a sus planes de consolidación y expansión. Para tal efecto, estas organizaciones han ido adquiriendo armas que les brindan un alto poder de fuego. Aumentando sus capacidades y poder, los avances en las tecnologías de información facilitan a las OCT y pandillas sus operaciones, transacciones financieras, comunicaciones y reclutamiento.

La abundancia de recursos de que disponen tanto las OCT como las pandillas, contrasta marcadamente con los limitados recursos estatales. Igualmente, la flexibilidad y la enorme capacidad de adaptación de estas organizaciones criminales, difiere de la rigidez y poco dinamismo que presentan las instituciones estatales basadas en normas y reglas. Asimismo, el cuerpo normativo del país resulta completamente obsoleto ante un mundo de ilegalidad de rápido y constante cambio.

El débil crecimiento económico del país ha generado elevadas tasas de desempleo y subempleo, ocasionando la conformación de mercados informales que propician la aparición o intervención de organizaciones criminales que regulan su comportamiento. Esta situación, aunada al proceso de urbanización del país generado por el desplazamiento poblacional hacia las ciudades, ha propiciado el crecimiento desordenado de éstas, proliferando en sus áreas periféricas cinturones de “villas miserias” donde prácticamente no existe la presencia estatal, vacío que es utilizado por las organizaciones criminales para granjearse el apoyo y protección de las comunidades al brindar éstas los servicios que el Estado no proporciona. Esta tarea es facilitada por bajos niveles de control social reflejado en redes sociales débiles y de baja calidad, poca cohesión social, poca participación comunitaria y un elevado estrés económico y social.

Los elevados niveles de violencia y de criminalidad que el entorno descrito genera, se ve exacerbado en una sociedad mediatizada por medios de comunicación social orientados a especular con la violencia, propiciando una elevada percepción de inseguridad en la población, con la consecuente pérdida de confianza de ésta en la capacidad de las autoridades para resolver el problema. Ante esta situación, aquellos sectores de la población que pueden costearlo, recurren a confiar su seguridad a empresas de seguridad privada. Finalmente, la pérdida de legitimidad de las autoridades políticas ante su incapacidad de dar respuesta efectiva y oportuna a las demandas sociales, deviene en una serie de protestas públicas que por ciclos tienden a tornarse violentas en la medida que son reprimidas por el Estado.

En el ámbito de la seguridad privada, a pesar que los SPS superan en cantidad a los efectivos de la PNC, este recurso no es completamente aprovechado por estar regulado inadecuadamente por la normativa vigente y bajo un sistema de control y supervisión deficitario. A pesar de lo señalado, se están desarrollando incipientes iniciativas de colaboración público/privada que son prometedoras.

El entorno descrito tenderá en los próximos 10 años a complejizarse por los factores potenciadores de la sobrepoblación, la escasez de recursos vitales, la mayor sofisticación y expansión de las organizaciones criminales transnacionales y las pandillas, así como las capacidades que las nuevas tecnologías de la información y de letalidad les proveerán. La cyber-seguridad va ser un tema de relevancia al irse ampliando la cantidad de personas que utilizan dispositivos “inteligentes” para el desarrollo de sus actividades cotidianas (cobros, pagos, recepción salarios, utilización de la “nube” para el resguardo de su información, etc.). Asimismo, es sumamente probable que los elevados índices de criminalidad, violencia e inseguridad permanezcan altos. Cada uno de estos elementos por sí y la confluencia de todos generarán situaciones de conflicto al interior de la sociedad salvadoreña. Paralelamente la inseguridad estará influenciando a que el país tenga un nulo o bajo crecimiento, lo que va implicar que el Estado va disponer de limitados recursos para enfrentar adecuadamente la amenaza que representan las pandillas y las organizaciones criminales transnacionales.

Además de las arriba descritas otras tendencias que seguirán vigentes en la próxima década y que afectarán todos los escenarios de colaboración público-privada PNC y SPS, son la continua alza privatización de la seguridad, ante la demanda de población que se le satisfaga sus necesidades de seguridad básica. El tema de seguridad por tanto tenderá a dominar gran parte del debate político y la búsqueda de soluciones también será un tema que continuará teniendo vigencia.

3.4.3. El Salvador 2024, escenario: Favorable⁴⁹

Probabilidad que ocurra: mediana

La política y estrategia de seguridad pública resultado de las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia implementada en el año 2015 ha incorporado la colaboración público privada de la Ley de Servicios de Seguridad Privada en el año 2016 y su respectivo reglamento. A esta nueva normativa se ha incorporado en su regulación no sólo las actividades de vigilancia, sino también la provisión de materiales de seguridad (blindajes, cámaras de video, equipo de protección personal, etc.) así como los servicios de seguridad informática, centros de monitoreo y todas otras actividades que se relacionan con la provisión de seguridad. También la nueva legislación regula la colaboración público/privada entre las PNC y los SPS en la prevención del delito. Además dio creación a la Superintendencia de Seguridad Privada⁵⁰ para el control y supervisión del sector de seguridad privada, dotándola de los recursos necesarios para garantizar el nivel profesional y técnico de dicho sector y evitar la ilegalidad en la prestación de los mismos. Todos estos cambios han generado que se fortalezca la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS lo que redituado en alentadores resultados: desde el año 2018 se dispone de una red nacional de comunicación y transferencia de información entre ambos actores, lo que ha permitido una mayor capacidad de vigilancia y control territorial por parte de la PNC; la presencia de los SPS en las zonas de comercio y residenciales de ingresos medios y altos ha permitido que la PNC concentre sus esfuerzos en las comunidades más vulnerables como también que dedique más de su personal a tareas de investigación e inteligencia lo que ha tenido un impacto en el desarticulación de algunas organizaciones criminales. A su

49 El tiempo de redacción utilizado en los escenarios es el futuro (probable)

50 La necesidad de creación de esta superintendencia ya fue señalada en (Vejarano Anzola, 2014)

vez, la PNC aprovechando la mayor experticia de los SPS que se especializan en la ciberseguridad para preparar sus cuadros y mejorar sus sistemas. También la PNC ha aprovechado las nuevas tecnologías de vigilancia que disponen algunas SPS para la resolución de algunos casos complejos. La colaboración entre ambos actores ha casado perfectamente con el modelo de Policía Comunitaria implementado de lleno desde el año 2014, tornando a los SPS en un actor estratégico, coproductores de seguridad dentro de la comunidad.

Algunos factores claves para que se desarrolle este escenario son: a) Que exista la voluntad política para incorporar la colaboración público/privada PNC y SPS como una opción estratégica en la prevención del delito y se le dote del marco legal respectivo para su eficaz control y regulación. El grado de probabilidad que este factor se objetive es mediano, dado que actualmente no se identifica en las altas esferas de la política y de la seguridad pública, a los SPS como un aliado clave en la prevención del delito, sin embargo la necesidad de buscar soluciones al problema del crimen, la violencia y la inseguridad, así como la demanda de la ciudadanía y la limitación de recursos que se dispone pueden modificar esta situación; b) Que las SPS continúen agremiadas y trabajando conjuntamente para presentar un solo interlocutor ante tanto la PNC como las instancias superiores de la seguridad en el país. Además que sigan profesionalizándose y ampliando los servicios de seguridad que prestan, logrando algunos especializarse en ciberseguridad y vigilancia a distancia. Este factor es probable que se materialice, ya que si bien es cierto existen tres gremiales que representan a determinados sectores de los SPS, existe entre ellas comunicación además de la existencia del CONASEPRI. El hecho de que los SPS continúen especializándose, ampliando su servicio y algunos especializándose en la ciberseguridad tiene un grado de certeza relativamente alto, dado que estas empresas responden a las exigencias y tendencias del mercado.

Las implicaciones para el ámbito de la prevención del delito, de que este escenario se materializará son enormemente favorables. En primer lugar se estaría alineado un actor de relevancia (por su presencia territorial y capacidades) en la estrategia de prevención del delito. Además se estarían coordinando esfuerzos que permitirían a la policía el dedicar sus esfuerzos hacia aquellos sectores más vulnerables, que no pueden costear la seguridad privada y al trabajo de inteligencia e investigación. Finalmente se estaría dando respuesta a la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía lo que elevaría la legitimidad del gobierno en este ámbito.

3.4.4. El Salvador 2024, escenario: Medianamente Favorable

Probabilidad que ocurra: Alta

La colaboración público/privada entre la PNC y las SP en la prevención del delito que inició en el año 2012, ha tenido sus alzas y descensos. Esta fluctuación se centra en el nivel de acercamiento, confianza y credibilidad que se tiene entre la PNC y los SPS, la cual no se ha institucionalizado y se basa más en el interés de tanto el jefe policial a cargo de la DRCS y los principales representantes del SPS. A través del esfuerzo de estos actores se logró la revisión de la normativa que regula a los SPS y la promulgación de una nueva Ley de Servicios Privados de Seguridad en el 2019, pero que sólo terminó mejorando los controles sobre éstos pero no se amplió en otros temas que debían incluirse. Esta nueva regulación sin embargo fue un avance substancial para garantizar el nivel profesional y técnico de dicho sector evitando la ilegalidad en la prestación de los mismos. Asimismo se han logrado establecer varios planes de trabajo de colaboración aprovechando la

presencia de los SPS en las zonas de comercio y residenciales de ingresos medios y altos que ha permitido a la PNC concentrar sus esfuerzos en las comunidades más vulnerables, como también que dedique más de su personal a tareas de investigación e inteligencia para contrarrestar la expansión de las organizaciones criminales. Igualmente se han coordinado los sistemas de vigilancia remota que algunos SPS disponen para resolver algunos casos y obtener información que ha sido de valor en investigaciones criminales. También se han logrado avances en lo que se refiere al obtener información de inteligencia de los SPS que ha ayudado a la PNC a ser más efectiva en su combate contra el crimen, violencia e inseguridad. Debido a no estar regulado, la PNC no ha podido beneficiarse de la experticia que algunas agencias de seguridad tienen en el ámbito de la ciberseguridad, desaprovechando una oportunidad de poder enfrentar efectivamente este tipo de delitos que han ido incrementándose. A pesar de los esfuerzos que se realizan al año 2024 no se ha logrado que se tome en cuenta a los SPS como un actor de relevancia en la política y estrategia de la prevención del delito en el país.

Algunos factores claves para que se desarrolle este escenario son: a) Que no exista voluntad política para incorporar la colaboración público/privada PNC y SPS como una opción estratégica en la prevención del delito. El grado de probabilidad que este factor se objetive es mediano, dado que en las altas esferas de la política y de la seguridad pública, no se identifica a los SPS como un aliado clave en la prevención del delito. Sin embargo, como ya se señaló la necesidad de buscar soluciones a los problemas de seguridad, así como la demanda de la ciudadanía y la limitación de recursos que se dispone pueden modificar esta situación; b) Que los Jefes policiales de la DRCSPS y los principales representantes de los SPS tengan la afinidad e interés en mantener “viva” y explorar nuevos contextos en que pueda resultar útil la colaboración público/privada SPS/PNC. La objetivación de este factor es incierto en el sentido de que depende más de la voluntad de los actores involucrados que de una práctica que éste institucionalizada, esta es la principal causa de las alzas y descensos en los niveles de colaboración que se prevé fluctúen durante los próximos diez años.

Las implicaciones para el ámbito de la prevención del delito de que este escenario se desarrolle, son relativamente favorables. La razón de esta valoración es que al depender el nivel de colaboración entre la PNC y los SPS, en la voluntad y nivel de afinidad de las personas que se desenvuelven en los mismos, hace que los beneficios que pueden obtener de esta relación no sea estable y fluctúen demasiado. Ante estos vaivenes de colaboración obviamente el impacto que se puede tener es inferior al que se logrará si el esfuerzo estuviera institucionalizado y fuera constante y consistente.

3.4.5. El Salvador 2024, escenario: Mediadamente Desfavorable

Probabilidad que ocurra: Baja

En las altas esferas de la política y seguridad pública se ha identificado, a raíz de las recomendaciones que hiciera en el año 2019 el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, a los SPS como un actor estratégico en la prevención del delito. A pesar de disponerse de la voluntad política para incorporar a los SPS en la estrategias de prevención del delito, esta situación no puede ser aprovechada dado que los niveles de confianza y credibilidad entre los la PNC y SPS se ha visto seriamente afectada por la poca comunicación entre ambos actores. Esta situación ha devenido como consecuencia de los estrictos controles que la primera

ha tenido para con los segundos, lo que se ha interpretado por estos últimos, como una persecución injustificada. En este estado de distanciamiento no puede aprovecharse la coyuntura para lograr la promulgación de la normativa necesaria para institucionalizar la colaboración público-privada y establecer su efectivo control y supervisión. Ante esta situación, la PNC no ha podido aprovechar la presencia territorial que los SPS tienen, así como coordinar la implementación de redes de trabajo para la prevención. Tampoco se está aprovechando la experticia que han adquirido algunas empresas de seguridad privada en el ámbito de la vigilancia a distancia ni de la ciberseguridad, la cual para el año 2024, se ha tornando en una seria preocupación de la ciudadanía. A pesar de los resultados alentadores de algunos proyectos de colaboración público-privada en el ámbito de la prevención del delito, entre la PNC y los SPS, iniciados entre los años 2012-2014, estos mismos se han dejado de implementar ante el aumento de desconfianza entre la PNC y los SPS.

Los factores claves para que se desarrolle este escenario son: a) Que exista una voluntad política para incorporar la colaboración público/privada PNC y SPS como una opción estratégica en la prevención del delito, cuyo grado de probabilidad que se objete como se ha ya señalado es mediana y; b) Que exista distanciamiento entre la PNC y los SPS, producto de la desconfianza y falta de credibilidad entre ambos actores. La objetivación de este factor es bajo, dado que ya se han establecido relaciones de relativa solidez entre ambos actores y ya existe cierto grado de reconocimiento de la necesidad de trabajar conjuntamente en la prevención del delito.

Las implicaciones del desarrollo de este escenario en el ámbito de la prevención del delito serían totalmente desfavorables, pues es esencial que exista una relación de confianza y credibilidad entre la PNC y los SPS para que la colaboración entre ambos se materialice. Aunque la presión política pudiera forzar la colaboración entre ambos actores esta no sería para nada fructífera sino se construye sobre la base de ambos factores arriba mencionados.

3.4.6. El Salvador 2024, Escenario: Desfavorable

Probabilidad que ocurra: Baja

La Ley de Servicios Privados de Seguridad que regula los SPS data del año 2000, lo que revela la poca prioridad y relevancia política que el tema ha tenido durante la última década. Esta normativa resulta totalmente obsoleta para regular todos los servicios que se prestan, sobre todo los que se han originado con la introducción de nuevas tecnologías de seguridad cibernética y de vigilancia a distancia. Además la PNC no dispone de los recursos necesarios para ejercer una eficaz supervisión y control de los SPS, circunstancia que ha permitido que proliferen los servicios de seguridad privada que no cumplen con los requisitos legales para operar. La inseguridad imperante en el país ha tenido como consecuencia que el sector de seguridad privada haya tenido un incremento en la demanda de sus servicios, al no confiar la ciudadanía en la provisión de seguridad pública. A pesar de los limitados recursos que disponen la PNC y la multiplicidad de problemas que requieren su atención, no existe ninguna relación de colaboración con los SPS en el ámbito de prevención de la delincuencia. Asimismo no se aproveche el despliegue de las posiciones donde se presta servicios de seguridad privada, ni las redes de monitoreo de cámaras de vigilancia y de supervisión aérea robótica de que disponen algunas empresas de seguridad privada.

Los factores claves para que se materialice este escenario son: a) Que no exista ninguna voluntad política para considerar a los SPS como un actor estratégico en el ámbito de la prevención del delito. A pesar de que en la actualidad no se identifica a los SPS como este tipo de actor, como ya se señaló la posibilidad que este se materialice es mediano, dada la presión pública que se va ejercer por explorar alternativas de solución al problema de seguridad y; b) Que no exista ninguna relación de colaboración entre la PNC y los SPS. Esta situación como ya se explicó tiene una probabilidad baja de que se materialice, por el grado de relación que se ha establecido hasta la fecha entre la PNC y los SPS.

Las implicaciones de este escenario para el ámbito de la prevención del delito obviamente es el más desfavorable. No sólo se no se aprovecha el despliegue territorial y capacidades de los SPS sino que también se desaprovecha el beneficiarse de una colaboración entre la PNC y los SPS que muestra ser promisoria para lograr un efecto sinérgico de beneficio para todos.

4. Conclusiones

La situación de seguridad pública en El Salvador es preocupante, no sólo existen altos índices delincuenciales, violencia e inseguridad, sino que el problema parece haber sobrepasado la capacidad de las instituciones de aplicación de la Ley para hacer frente a la misma, generando desconfianza entre la población. Agravando la situación, estas instituciones y específicamente la PNC, deben brindar seguridad a la población con limitados recursos y una sobrecarga de requerimientos. Ante esta problemática, las autoridades de seguridad pública deben buscar nuevas formas de hacerle frente.

La colaboración público/privada entre la PNC y los SPS resulta ser una de las estrategias más prometedoras en el ámbito de la prevención del delito. En este sentido, se trata de buscar, entre ambos actores, enlaces de colaboración, cooperación, coordinación y de integración de esfuerzos y recursos; a fin de lograr un efecto sinérgico que impacte positivamente en la provisión de seguridad a la población. Además la interrelación entre actores públicos y privados en un tema tan sensitivo como lo es la seguridad, aumenta la confianza no sólo de los SPS, sino del público en general en las instituciones encargadas de aplicación de la Ley.

Para que la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS, sea efectiva, debe ser cuidadosamente estructurada y normada por la Ley, y sus procedimientos deben estar debidamente regulados y protocolizados. En este sentido, es necesario revisar la actual Ley de Servicios Privados de Seguridad ya que contiene importantes vacíos, como por ejemplo: No contempla la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS, no incluye toda la gama de servicios que la industria de seguridad privada ofrece en el país, favorece a la competencia desleal y el apearse a su cumplimiento resulta sumamente oneroso. Además, carece de un reglamento que la desarrolle, que garantice el control y la supervisión de los SPS, y que regule su integración en las estrategias de prevención. También es necesario que las relaciones de colaboración entre la PNC y los SPS se institucionalicen a través de convenios o protocolos de actuación que le den fundamento y orientación. En todo el proceso de elaboración de leyes, reglamentos y regulaciones, como de elaboración de políticas y estrategias de prevención del delito, deben de tener participación representantes de los SPS.

Es necesario que se valore el crear una Superintendencia de Servicios Privados de Seguridad a efecto de que se pueda efectuar una efectiva supervisión y control de todos los servicios y productos que se prestan en el país y relevar de esta tarea a la PNC.

Tanto en la Política de Seguridad Pública, como en el plan estratégico institucional de la PNC 2014-2019, se debe incluir a los SPS como un actor protagónico en la prevención del delito. Esta situación institucionaliza la relación y evita que la misma fluctúe de acuerdo a la voluntad de las autoridades de turno. Además, al momento que se lleven las discusiones sobre este tema, se debe invitar a participar a los representantes de los SPS, a efecto de tomar en cuenta sus opiniones y puntos de vista.

Los SPS pueden brindar valiosos aportes en la prevención del delito. En primer lugar, esta alianza estratégica puede mejorar el nivel de efectividad de la PNC, a la vez que puede aportar recursos que sirvan de apoyo al trabajo conjunto. A su vez, una elevada y permanente presencia (7/24) de personal de los SPS en ciertas áreas, sobre todo en aquellas zonas residenciales de clase media, media/alta y alta, zonas de comercio e industria; permiten a la policía liberar sus recursos y concentrarse en las zonas críticas donde más se les necesita.

El disponer de canales de comunicación uniformes entre el personal de los SPS en el campo y la policía, mejora significativamente los tiempos de reacción ante emergencias. Los SPS son fuentes de información de interés policial y algunas empresas disponen de medios tecnológicos como cámaras de video, que no solamente previenen y disuaden el delito, sino también pueden ser de utilidad para el esclarecimiento de los mismos. Además, los SPS pueden ser la “punta de lanza” para involucrar a la ciudadanía en la prevención del delito y se constituyen en un medio por el cual se puede canalizar información relativa a la seguridad dentro de la comunidad.

Los aportes que puede brindar la PNC en la colaboración público/privada con los SPS son: Dirección, capacitación, control y supervisión. Además, debe proveer de información sobre amenazas y tendencias delictivas a los SPS, para que éstos puedan tomar medidas oportunas para contrarrestarlos. Compete a las autoridades de seguridad pública ser el ente rector en la elaboración de programas de prevención del delito y de mejoramiento de la seguridad de la comunidad, los cuales deben ser compartidos debidamente y se debe garantizar la participación de los diversos actores involucrados en su discusión y elaboración.

El trabajo conjunto entre la PNC y los SPS requiere de una permanente capacitación y entrenamiento tanto de policías como de agentes de seguridad privada en los procedimientos operativos que cada uno realiza. Estas actividades deben ser complementadas por capacitaciones y entrenamiento por separado tanto de policías como de personal de los SPS en el trabajo, funciones y capacidades que cada ente tiene para mejorar sus relaciones, su comprensión y la confianza mutua. El tema de los SPS debe ser incluido en el currículo de la ANSP tanto para el personal de categoría básico, como de ejecutivo y superior.

La confianza mutua es quizás el factor endógeno más importante para afianzar una sólida y efectiva colaboración público/privada entre la PNC y los SPS. En este sentido, mientras más puntos de contacto tengan ambos actores, para discutir, planificar, consensar y llevar a cabo tareas conjuntas; mejores vínculos existirán entre ambos. Importante en este contexto es que permee todo el proceso la filosofía de policía comunitaria. En este tema se ha avanzado considerablemente con las capacitaciones de las mesas de trabajo de salud mental y de relaciones públicas.

Actualmente en el país, la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS está en una etapa incipiente. A partir de mediados del año 2012, se han venido obteniendo resultados que auguran inmensos logros y avances. El proceso va bien encaminado y ha sido producto de la participación y consenso de todos los actores involucrados.

Del resultado del taller se puede apreciar una genuina voluntad de los SPS de mejorar sus relaciones con la DRCSPS y la PNC, y colaborar en la tarea de prevención del delito, ya que existe una preocupación generalizada por la situación de seguridad pública que vive el país. También existe un gran interés de los SPS de que se mejoren los procesos de control y supervisión, así como de la legislación que les rige. Además, los SPS muestran interés en la capacitación como una manera de mejorar su servicio y las relaciones interinstitucionales. La creación de la CONASEPRIS y de las siete mesas de trabajo, han brindado excelentes resultados, y este esfuerzo debe continuar y alentarse. Estas mesas son los escenarios idóneos para la discusión y toma de decisiones en lo que respecta al ámbito de la seguridad privada. Igualmente, deben fortalecerse las otras asociaciones gremiales existentes y alentarlas a conformar un bloque sólido, a manera de constituirse en un solo interlocutor para con la PNC. Esta situación dará mayor fluidez a la comunicación entre ambos actores y mejorará la coordinación de trabajo conjunto.

Los resultados del Plan RAPO son alentadores, se debe continuar con este esfuerzo y replicarlo en otros cascos urbanos en el país. Igualmente importante sería el mapeo de todas las posiciones de personal de los SPS en todo el país, para ser tomada en cuenta en la planificación de operaciones de la PNC de acuerdo al despliegue que se dispone.

Todos los SPS deben buscar legalizar y formalizar sus operaciones para poder convertirse en actores activos en la colaboración público privada con la PNC. En este ámbito, las mismas asociaciones existentes y la presión gremial resulta importante para que los SPS cumplan con los requerimientos de ley para operar. También, por parte de la PNC el facilitar trámites, desburocratizar los mismos y brindar facilidades para que se puedan cumplir con todos los requisitos de Ley, será de mucha ayuda para solventar este problema.

Del análisis de los escenarios se puede determinar que en el entorno de seguridad del país se ciernen amenazas de envergadura como lo son: El narcotráfico, el tráfico y contrabando humano, el tráfico de armas, etc. Estas amenazas tenderán en los próximos diez años a potenciarse en el futuro por los efectos de factores como la sobrepoblación, la urbanización, la escasez de recursos vitales, la mayor sofisticación y expansión de las organizaciones criminales transnacionales y pandillas, y las capacidades que las nuevas tecnologías de la información y de letalidad les proveerán. Todos estos actores que operan en la ilegalidad y sus actividades son generadores de elevados niveles de violencia, crimen e inseguridad por lo que es probable que éstos en la próxima década permanezcan altos. Paralelamente el crimen, violencia e inseguridad estará influenciando a que el país tenga un nulo o bajo crecimiento, lo que va afectar a disponibilidad de recursos del estado para enfrentar estas amenazas.

Los distintos escenarios nos revelan la importancia que exista la voluntad política para incluir a los SPS como un actor de relevancia dentro en las estrategias de prevención del delito, así como que se establezca un marco legal apropiado que regule apropiadamente todos los servicios de seguridad privada que se prestan. La mucha o nula colaboración entre la PNC y los SPS, como se ha señalado se basa en

los vínculos de confianza y credibilidad entre los mismos. Las diferentes variaciones entre estos dos elementos voluntad política y estado de la colaboración entre la PNC y los SPS (utilizado en los escenarios) revelan que el escenario más favorable es el que ambos elementos se conjugan y, el escenario más desfavorable en el cual estos elementos están ausentes. Afortunadamente los escenarios de “Desfavorable” y “Medianamente Desfavorable” muestran una baja probabilidad de configurarse, más no por esta circunstancia hay que descártalos. El escenario más factible es el que la colaboración público/privada entre la PNC y los SPS fluctúe en diversas intensidades durante la próxima década si esta relación no se institucionaliza por medio de su inclusión en la política y estrategia de prevención del delito.

Finalmente, no hay que olvidar que la unión hace la fuerza y en tiempos críticos, como los que vive El Salvador, se debe alentar todo tipo de colaboración, sobretodo aquella que va encaminada a la mejora de la seguridad.

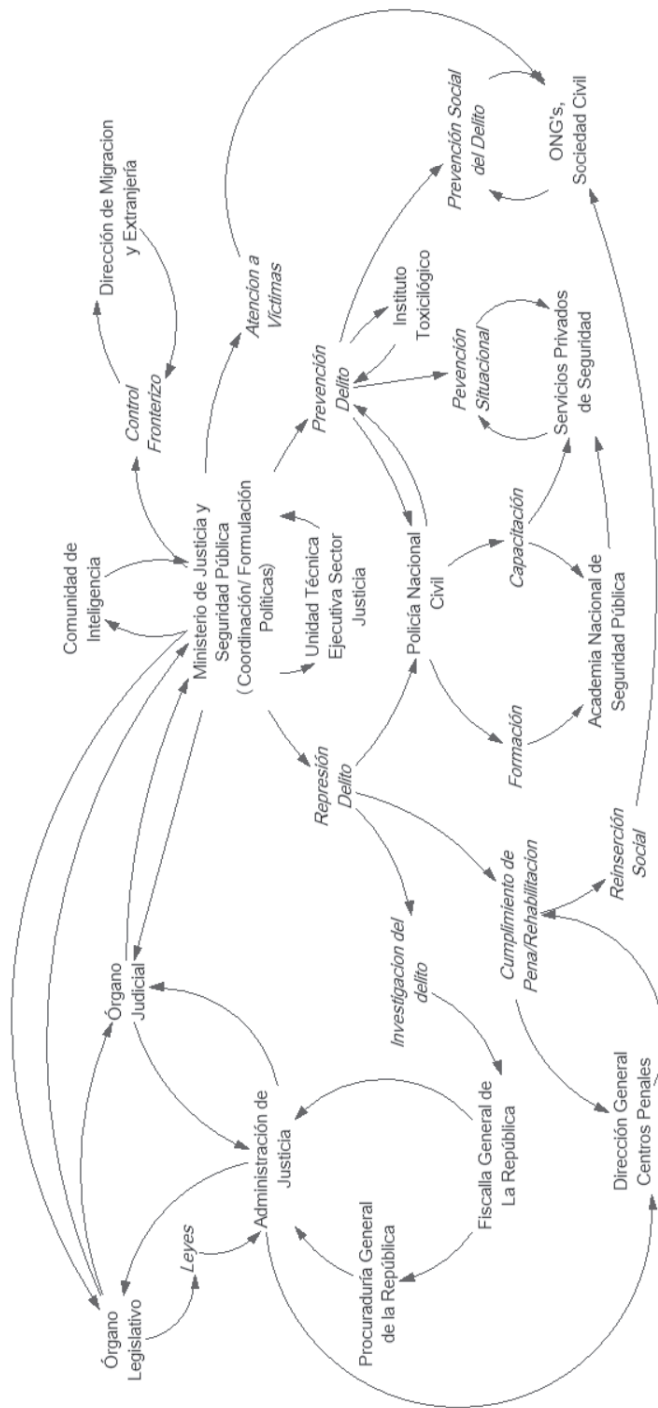
Bibliografía

1. Bayley, D. H., & Shearing, C. D. (1996). The Future of Policing. *Law & Society Review*, (30), Number 3: The Law and Society Association, pp. 585-605.
2. Bernstein, S., Lebow, R. N., Gross, J., & Weber, S. (2000). God gave Physics the Easy Problems: Adapting Social Science to an Unpredictable World. *European Journal of International Relations* (6).
3. Carter, J. C. (September, 2007). Public-Private Partnerships: Vital Resources or Law Enforcement. *The Police Chief*, 74, (9) .
4. CODEM. (2003). Manual de planificación de seguridad nacional. San Salvador, El Salvador: Comando de Doctrina y Educación Militar, Fuerza Armada de El Salvador.
5. Constitución de la República de El Salvador. (15 de diciembre de 1983). San Salvador, El Salvador: Asamblea Constituyente, En: Diario Oficial No 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983, San Salvador.
6. Decreto Ejecutivo 125. (5 de diciembre de 2006). San Salvador, El Salvador: Órgano Ejecutivo, En: Diario Oficial No. 227 Tomo 373.
7. Dempsey, J. S. (2011). *Introduction to Private Security*. Belmont, CA, USA: Wadsworth Cenage Learning, Second Edition.
8. Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press.
9. DRCSPPS. (2012). Circular 003/2012. San Salvador, El Salvador: División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad.
10. Ferrell, T., Delaine, S., & Serpas, J. (Jul/Aug, 2012). Law Enforcement/Private Security Collaboration: Lessons Learned from Crisis Access Innovation. *Sheriff*, 64, (4), pp. 62-64.
11. GOES/FMLN. (Ed.) (1992). *Entidades Paramilitares. La necesidad de regular la actividad de todas aquellas entidades, grupos o personas que prestan servicios de seguridad o protección*. Acuerdos de Paz. Chapultepec, México D.F.: Gobierno de El Salvador/Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Fuerza Armada, I (10).
12. Gómez, J. R. (2008). El control y supervisión de los servicios privados de seguridad. *Security Studies Review*, Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, Universidad Nacional de Defensa, pp. 37-62.
13. Grez, J. F. (2010). *Industria de seguridad privada en perspectiva comparada. Desempeño económico y gobernabilidad como factores clave en el crecimiento del sector*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.
14. IACP/COPS. (2004). *Policy Paper: Private Security/Public Policing Partnerships, National Policy Summit: Building Private Security/Public Policing Partnerships to Prevent and Respond to Terrorism and Public Disorder*. International Association of Chiefs of Police/ Justice Office of Community Oriented Policing Services.
15. IUDOP (Ed.) (2009). *victimización y percepción de inseguridad en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
16. Joh, E. E. (2006). *The Forgotten Threat: Private Policing and the State*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 13 (2), Indiana University Press.
17. LACC. (2002). *In Search of Security: The Role of Public Police and Private Agencies*. Law Commission of Canada (LACC), (JL2-19/2002).
18. Latin American Public Opinion Project (LAPOP). (Ed.) (april 22, 2014). *LAPOP's System for Online Data Analysis (SODA)*. Retrieved from: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummiesFile.pl>

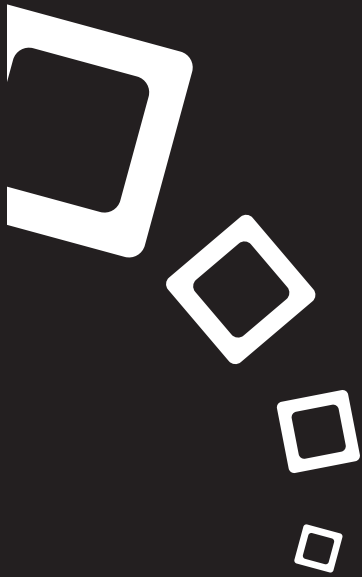
19. Latinobarómetro. (2012). La seguridad ciudadana, el problema principal de América Latina. Lima, Perú: Latinobarómetro.
20. Ley de la Defensa Nacional. (15 de agosto, 2002). San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa. D.L. No. 948, En: Diario Oficial No 157, Tomo 192, del 30 de agosto de 2002,.
21. Ley de los Servicios Privados de Seguridad. (14 de diciembre, 2000). San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa. D.L. No. 227. En: Diario Oficial No. 18, Tomo 350, del 24 de enero de 2001.
22. Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres en El Salvador. (18 de agosto, 2005). San Salvador, El Salvador: Asamblea, D.L. No. 777. En: Diario Oficial No 169, Tomo 368, del 31 de agosto de 2005.
23. Littuma, A. (1975). La nación y su seguridad. Caracas, Venezuela: Ediciones Grafiúnica, 1a. Edición.
24. Meyer, C. (2012, marzo 18). Partnering Efficiency and Synergy, Teacjing and Old Partnership, Tradition New Tricks. Retrieved from www.securitymagazine.com: <http://www.securitymagazine.com/articles/83035-partnering-efficiency-and-synergy>
25. MJSP. (2012). Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
26. Morales Peña, J. C. (2013). El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstrucción de su autoridad. Revista Policía y Seguridad Publica, Año 3 (1).
27. Nalla, M. K., & Hwang, E.-G. (2006). Relations between police and private security officers in South Korea. Policing, An International Journal of Police Strategies & Management, (29) No. 3, Emerald Group Publishing Limited.
28. National Intelligence Council. (2012). Global Trends 2030: Alternative Worlds. National Intelligence Council.
29. ONU. (2011). Los servicios de seguridad privada civil: Su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad. Nueva York, USA: Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.
30. Pierre, H. S. (2008). Defensa y seguridad. Atlas comparativo de la defensa en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). pp. 59-62.
31. PNC. (2010). Plan Estratégico Institucional 2009-2014. San Salvador, El Salvador: Policía Nacional Civil de El Salvador.
32. Policía de Formosa. (marzo 11, 2014). Retrieved from: <http://www.formosa.gov.ar/policia.filosofiasseguridad.html>
33. Quintana, M. G., Flores, E. R., y Gómez, F. A. (2013). Las posibles desviaciones de las entidades de seguridad privada por la falta de un sistema integral de control. Santa Tecla, El Salvador: Trabajo de graduación para optar al grado de Sub Comisionado de la Policía Nacional Civil, Academia Nacional de Seguridad Pública.
34. Raza, S. (2010). A Conflict Analysis Methodogy for Formulating Security Policy and Strategy. Security and Defense Studies Review, 10, Spring-Summer, pp. 23-46.
35. Salazar, A. M. (2002). Seguridad Nacional Hoy. México D.F.: D.R. Aguilar, Altea, Taurus S.A. de C.V.
36. Saše , G. (2013). Crime Prevention through Public-Private Cooperation within the Security System of the Republic of Macedonia, VARSTVOSLOVJE. Journal of Criminal Justice and Security, year 15, No. 2, pp. 294-308.

37. Schreier, F., & Caparini, M. (2005). *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Occasional Paper (6), Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva.
38. Schwartz, P. (1997). *La planificación estratégica por escenarios*. Futuribles.
39. Sklansky, D. A. (2006). *Private Police and Democracy*. *The American Criminal Law Review*, 43.
40. Sosso, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador).
41. Summers, L. (2009). *Las técnicas de prevención situacional del delito aplicadas a la delincuencia juvenil*. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3a. Época, 1, pp. 395-409.
42. UNAPS, ASSAES. (2012). *Diagnóstico de mesas de trabajo*. San Salvador, El Salvador: Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad y Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguridad.
43. UNDOC. (2011). *Servicios de seguridad privada: Su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad*. Nueva York, USA: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Grupo de Expertos sobre Servicios de Seguridad Privada Civil.
44. UNDOC. (2013). *Global Study on Homicide*. Viena, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime.
45. USAID. (2013). *La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas*. San Salvador, El Salvador: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
46. Vega, G. C. (2000). *Seguridad nacional: Concepto, organización y método*. México D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional.
47. Vejarano, A. A. (2014). *Exploración de la seguridad privada en El Salvador*. *Revista Policía y Seguridad Pública*, Año 4, 1.
48. Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.

Anexos
Anexo 1
Sistema de seguridad pública de El Salvador



Fuente: Gómez, J. R.



Análisis prospectivo del desarrollo de la delincuencia organizada en El Salvador para el quinquenio 2014 – 2019*

Juan Carlos
Arévalo Linares

Policía Nacional Civil, El Salvador
jcal723@gmail.com

Recibido: septiembre 14 de 2014
Aceptado: noviembre 2 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 155-182]

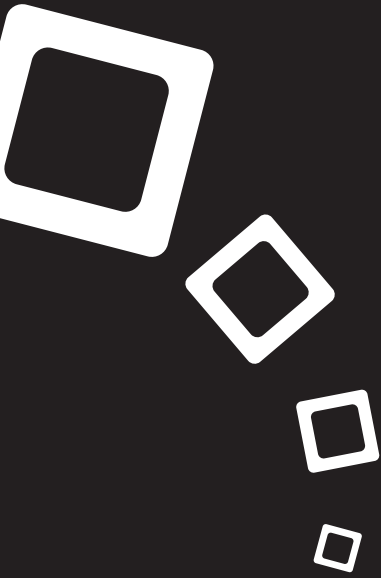
Resumen

La evolución que pueda tener el crimen organizado en El Salvador para el período 2014 – 2019, se estudia utilizando el análisis prospectivo de escenarios, para lo cual se detalla inicialmente un concepto de escenario, se explica en qué consiste la construcción de escenarios, cómo se lleva a cabo dicha construcción y cuál es la utilidad de la misma. Posteriormente, se describen varios métodos para la construcción de escenarios y se define cuál es el más apropiado para aplicarlo al tema del crimen organizado. Se eligió el método emancipador por considerarse el de mejor base técnica y con mayor utilidad social y para la toma de decisiones. Utilizando dicho método, se identifican los factores que conforman las condiciones que inciden sobre las variables que pueden provocar los escenarios posibles, aplicando la verificación de hipótesis por medio de entrevistas, estadísticas, revisión bibliográfica y visitas de campo, para configurar la evolución del crimen organizado en tres situaciones diferentes de las variables: Primero, si las variables no cambian; segundo, si las variables empeoran; y tercero, si se actúa sobre las variables para que éstas mejoren.

Palabras clave

Crimen organizado, análisis prospectivo, construcción de escenarios.

* Estudio prospectivo original presentado al Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el sexto número de la revista "Policía y Seguridad Pública".



**Foresight analysis of
the development of
organized crime in El
Salvador for the five year
period of 2014 - 2019***

Juan Carlos
Arévalo Linares

Policía Nacional Civil, El Salvador
jcal723@gmail.com

Received: september 14, 2014

Accepted: november 2, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 155-182]

Abstract:

The possible developments of organized crime in El Salvador for the 2014 – 2019 period are studied using a Foresight analysis of scenarios. With this purpose, a concept of the word scenario is initially established, including an explanation on what scenario building consists of, how scenarios are built and which is the reason for building them. Subsequently, several methods for scenario building are described and the most appropriate one for addressing organized crime is established. The emancipatory method was selected because it is considered to be the best technical basis and to have greater results in terms of social utility and decision making. With this method, the factors for defining the conditions that affect the variables that can cause possible scenarios are identified, using hypothesis verification through interviews, statistics, literature reviews and field visits in order to shape the evolution of organized crime under three different situations regarding such variables: First, a situation in which the variables do not change, second, one in which the variables worsen, and third, one in which actions are taken for the variables to improve.

Key words:

Organized crime, foresight analysis, scenario building.

* Original Foresight study submitted to the Scientific Research Center (CINC-ANSP) for being published in the sixth issue of the "Police and Public Security" Journal.

Introducción¹

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2004), o Convención de Palermo, por delincuencia organizada se entiende la actividad de un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la misma Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Según la legislación salvadoreña, se considera crimen organizado a aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.

Aunque con pequeñas diferencias, se observa cómo la definición contenida en la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (2007), se deriva de la establecida en la Convención de Palermo y obedece al compromiso tomado por todas las naciones suscriptoras, para participar en un esfuerzo por prevenir y combatir los delitos de crimen organizado, así como para evitar su expansión y fortalecimiento en los países en que realiza sus actividades. En ese sentido, ante la evolución y el crecimiento que la delincuencia organizada ha experimentado en las últimas décadas, se hace necesario no solamente tomar medidas ante la compleja situación en que se encuentra el crimen organizado, sino también prever y anticipar acciones para lo que en un futuro puede llegar a ser ese problema transnacional, que de no atenderse de forma responsable y proactiva, tiene todas las posibilidades de sobrepasar las capacidades de los Estados y de corroer cualquier sistema institucional y la sociedad misma en los diferentes países en que opera.

Para ello, se ha recurrido a realizar un análisis prospectivo de la delincuencia organizada, a fin de intentar establecer posibles situaciones futuras a las que puede llegar dicho fenómeno y los distintos escenarios que se pueden configurar en el país, en dependencia de la evolución de los factores y variables que determinan el rumbo del mismo. Para esto, se recurre, en primer lugar, a explicar en qué consiste un escenario, cuáles son sus características y cómo se entiende dentro del análisis prospectivo, para posteriormente, explicar qué es y cómo se hace la construcción y análisis de escenarios. Se detalla la lógica de este método y el sustento técnico que el mismo debe tener, describiendo de qué manera el desarrollo del fenómeno se relaciona y fundamenta sobre el desarrollo que sus factores y variables críticas, lo que se descubre a partir de los hallazgos de la investigación.

Seguidamente, se ejemplifica el análisis prospectivo de escenarios con el tema del desarrollo del crimen organizado en El Salvador para el quinquenio 2014–2019, en el que se identifican las condiciones, los factores y las variables que inciden en la evolución de dicho problema, la manera en que se interrelacionan y los distintos escenarios que se pueden llegar a constituir en dependencia de lo que se haga, o no se haga, con los elementos que intervienen. Para el caso, se plantean tres escenarios diferentes, el primero, lo que resultaría si las condiciones se mantienen

1 Este artículo está basado en estudio más amplio realizado en el marco del Cuso de Ascenso a Subcomisionado de la Policía Nacional Civil (PNC), impartido por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) en 2014 (Arévalo, Ayala, Rivas y Pérez, 2014). Los datos sobre los que sustenta este artículo fueron recolectados en dicha investigación académica.

constantes y no hay acción sobre ellas para modificar el futuro; el segundo, si las condiciones empeoran y se deteriora aún más la situación social y económica del país; y el tercero, en un cambio optimista, pero posible, en que las condiciones, factores y variables mejoran de manera tal, que el futuro escenario pueda volverse menos oscuro.

Se recalca sin embargo, que la mayoría de los cambios necesarios para la población y el país, dependen en gran medida de la participación ciudadana y la voluntad política de los diversos sectores que conforman la sociedad salvadoreña, para poder construir el futuro que tanto anhela y precisa la población en general.

1. Concepto de escenario

Existen diversas teorías sobre la construcción de escenarios y de cómo éstos se deben entender dentro de la metodología del análisis prospectivo. Por ejemplo, existen estudios específicos para escenarios a desarrollarse en el área social, tales como: El análisis político y la construcción de escenarios prospectivos utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que, a la vez, se plantean varias maneras de entenderlo, todas de cara a resaltar dos características importantes: La relación de variables o eventos, y lo que éstas relaciones pueden ir generando, hasta llegar a una situación hipotética. Por ejemplo, uno de los conceptos entiende el término escenario como un conjunto de “imágenes posibles de futuro, que sintetizan trayectorias específicas y diferentes, de eventos y evoluciones en las estrategias de los actores” (Antezana, 2010), con lo que se denota cómo el futuro que se pretende describir en el escenario, no se plantea al azar o por casualidad, sino a partir del estudio de la forma en que el futuro se puede ir construyendo, sin restringirse a un solo futuro posible, sino a una diversidad de futuros, en dependencia de la diversidad de trayectorias que los eventos y sus evoluciones puedan ir conformando.

Otro concepto que incorpora una nueva característica, es el que establece que los escenarios “describen una interacción específica de eventos o variables críticas que han evolucionado de cierta manera en el tiempo”, (Antezana, 2010), con lo que expresa el rol de ciertas variables, consideradas importantes por su manera de influir en las trayectorias de eventos que van ocurriendo. Es importante mencionar que las variables identificadas, las relaciones entre ellas, los eventos que suscitan y los efectos que ocasionan; no se establecen sobre una base ligera o antojadiza, sino sobre la base del estudio y las verificaciones científicas, que demuestran la existencia de las mencionadas variables y la realidad de sus relaciones. Así mismo, el vínculo entre esta interacción de variables y los eventos que van suscitando para conformar el escenario, no se hace también sobre la base de esperanzas o pretensiones subjetivas, sino partiendo de la comprobación científica y el uso de herramientas confiables, como la estadística, encuestas o entrevistas, entre otras, para dar objetividad y solidez a las hipótesis sobre los futuros posibles que se plantean.

Al establecerse en el mencionado documento del PNUD sobre el tema, que el propósito de los escenarios es obtener un mejor conocimiento del presente y sus tendencias, siguiendo supuestos teóricos y de una manera organizada, se da una idea también de la forma sistemática en que se debe trabajar cuando se intentan configurar futuros posibles, recalcando que los escenarios inducen a una selección cuidadosa de la información, conforme a una variable estratégica que se somete a una variedad de secuencias probables, confirmando el nexo entre las variables críticas identificadas, las relaciones entre ellas y las tendencias que esta

interacción va conformando, hasta llegar a los futuros posibles más probables y relevantes para los propósitos de estudio de las organizaciones.

Para el tema de la evolución que pueda tener el crimen organizado en el país para el quinquenio 2014–2019, la tarea inicial ha sido por tanto, identificar las variables que inciden en la ocurrencia y desarrollo del mismo, cómo éstas se relacionan y lo que estas relaciones han conformado en el presente y su posible evolución a un futuro cercano. En esa lógica, se ha elaborado un sistema de hipótesis que relaciona las variables y plantea los supuestos resultados al combinarlas, considerando además las variables intervinientes, que de alguna manera pueden afectar la relación entre las variables identificadas, decantándose la investigación por el método hipotético-deductivo. Para el caso, de acuerdo a los datos y a la información recolectada usando dicho método, a través de entrevistas realizadas a jefaturas policiales, funcionarios de Naciones Unidas que laboran en el ámbito internacional sobre el tema del crimen organizado, fiscales y jueces, personas que han delinquido, revisión bibliográfica y estadísticas policiales; se logró establecer que las variables vinculadas a la situación del crimen organizado en la actualidad, son de manera amplia: Las condiciones sociales y económicas, la debilidad institucional del Estado y la deficiente coordinación interinstitucional, regional e internacional.

Dicho planteamiento se logra obtener cuando, por medio de las entrevistas, los funcionarios abordados coinciden y proporcionan datos de cómo algunos vacíos de la Ley y la carencia de sistemas en las instituciones del Estado, han facilitado la ocurrencia de actividades de crimen organizado, cuando, por ejemplo, debido al rápido término de la prescripción, no ha sido posible perseguir algunos delitos en el periodo establecido por la Ley, quedando por tanto en la impunidad. De similar manera, se comprobó por medio de las mismas entrevistas, que hay delitos que no se pueden perseguir, debido a limitantes legales respecto al acceso a información vital para la investigación, tales como el secreto bancario o el secreto financiero, que han impedido la obtención de pruebas y la presentación sólida de casos ante los juzgados, de acuerdo a jefaturas policiales y fiscales especializados.

De similar manera, las personas que han delinquido y fueron entrevistadas, explican cómo la oportunidad de tener un empleo les habría ayudado a no incurrir en actos ilícitos, pues ante la carencia de una forma legal de obtener ingresos económicos para el sostenimiento de sus familias, han sido presa fácil de ofertas que conllevan la adquisición de dinero, aun cuando éstas implican alguna violación a la ley; en este sentido, todas las personas entrevistadas guardaban prisión al momento de la investigación y expresaron de forma contundente que el desempleo ha sido el principal factor que les ha llevado a la participación en acciones delictivas.

A esto se agrega la dispersión de esfuerzos y poca coordinación que expresaron durante las entrevistas los tres sectores principales en la investigación del delito, como son la policía, la fiscalía y los juzgados, que coincidieron en señalar los pocos espacios de interacción con que cuentan, así como las deficiencias de un sistema de servicio público debilitado y desfasado.

2. Construcción de escenarios

Además de tener claro que un escenario es una apreciación de uno o varios futuros posibles, elaborados a partir de bases objetivas y analizados a la luz de estudios serios, es importante conocer que existen varios métodos para su construcción, con diferencias sustanciales en cuanto al tipo de análisis que se hace en cada

uno de ellos y respecto al uso que se dará a los mismos, pues de esa manera, quien se dedique a la prospectiva y el análisis del futuro deberá determinar por qué método decantarse, teniendo en mente su base teórica y la aplicación que se quiera hacer del análisis. En ese sentido, es necesario aclarar que la construcción y análisis de escenarios no es realmente reciente, aunque si lo es el proceso científico para elaborarlos y utilizarlos, pues desde hace siglos se ha aplicado la predicción sobrenatural, que consiste, según Enric Bas (1999), en la predicción por revelación, sin fundarse en un análisis sistémico, sino en la percepción, la iluminación o la opinión del sujeto predictor, lo que naturalmente cayó en desuso y fue sustituido por métodos basados sobre la ciencia y las hipótesis, al estar fundamentadas en una metodología prefijada y en un análisis sistémico.

De esa manera, fue cobrando cuerpo el concepto de construcción de escenarios, que de acuerdo al documento elaborado por el PNUD, consiste en un “Método para identificar y prever los escenarios que se pueden enfrentar potencialmente, a partir de la información disponible en el presente, con el objeto de sugerir cursos de acción, de modo tal de poder impedir la emergencia de escenarios no deseables y favorecer las probabilidades de ocurrencia de los deseables” (Antezana, 2010). Es necesario resaltar dos características importantes de dicha definición: La primera, en cuanto a la naturaleza potencial, y no cierta, de los escenarios que se pudiesen desarrollar; y la segunda: La intención de sugerir, y no de ordenar de forma rígida, decisiones a tomar y acciones a impulsar con el fin de modificar o influir sobre los posibles futuros. En este sentido, no se pretende con la construcción de escenarios, declarar con certeza total cuál será el futuro, sino emitir recomendaciones ante posibles situaciones que se puedan suscitar, entendiéndose que se debe estar preparado para variaciones en el transcurso de la toma de decisiones y la implementación de acciones, en relación a la evolución de los escenarios planteados. De acá se extrae, que además de prever situaciones futuras, la utilidad de la construcción de escenarios es la posibilidad de reflexionar sobre las condiciones que pueden dar lugar a dichos escenarios.

En relación al compromiso que la construcción de escenarios exige para orientar las operaciones y el funcionamiento en las organizaciones, el grado de cientificidad que se requiere se encuentra en otros métodos que superan la naturaleza subjetiva de la predicción sobrenatural, entre los que se encuentran la predicción hermenéutica, la técnica y la emancipatoria (Bas, 1999). La utilización de uno u otro método depende del objetivo de la construcción del escenario e implica la utilización de una metodología de trabajo definida y de unas técnicas concretas.

En la predicción hermenéutica no se da una aplicación rígida de leyes, pues considera que el futuro es producto de la voluntad colectiva y, como tal, puede ser elegido y diseñado en su totalidad, negando la objetividad y el uso del método científico. La predicción técnica busca el conocimiento objetivo, tratando de proporcionar predicciones que orienten en la toma de decisiones a largo plazo; se busca la constatación mediante el estudio empírico y es de uso descriptivo recurriendo a la extrapolación de tendencias. Tanto la predicción hermenéutica como la técnica, usan solamente datos cuantitativos. La predicción emancipatoria trata de promover vías de desarrollo y mejoras en el futuro a partir de una toma de conciencia previa sobre la realidad pasada y presente, conjugando lo objetivo con lo subjetivo (Bas, 1999). En este sentido, este último tipo de predicción combina los aspectos cuantitativos y los cualitativos, busca relaciones causales e identifica todas las alternativas posibles para ayudar en la toma de decisiones

y la implementación de acciones. La predicción emancipatoria es utilizada con frecuencia para la planificación estratégica y la reingeniería de procesos.

Recurriendo principalmente a la predicción emancipatoria en la construcción de escenarios del crimen organizado para el quinquenio 2014–2019, se toman en cuenta algunas consideraciones metodológicas para una construcción más realista y confiable, tales como el apego a las reglas del método científico en cuanto a la determinación de los factores y condicionantes de las variables, la verificación de las relaciones entre las variables por medio de la tabulación compleja y el análisis de datos, y la consideración de la diversidad y la información disponible, tanto del tema en estudio, como del contexto en que éste se da. En la fase de la construcción de los posibles escenarios, debe iniciarse con la definición de la pregunta que dirigirá el análisis prospectivo y establecer el horizonte temporal de los escenarios que se planteen, de tal manera que para este estudio, la pregunta rectora fue: ¿De qué manera se desarrollará la delincuencia organizada en El Salvador para el quinquenio 2014–2019? Con la definición de esta pregunta, no solo se establece el foco de la investigación, sino también se definen parámetros para la depuración de los escenarios posibles y de interés, así como de los factores, condiciones y variables que contribuirán al análisis.

Para la identificación de factores y condiciones que puedan incidir sobre las variables, se deben considerar primero categorías generales de las variables, detallar en cuanto a las condiciones que podrían afectarlas y profundizar aún más en relación a los factores que conforman dichas condiciones. Se debe tener en mente el efecto que sobre estos elementos podrían tener las variables intervinientes, en caso que existan, pues pueden a su vez modificar este conjunto de factores y condiciones, a lo largo del plazo definido para la pregunta rectora. Se deben tomar en cuenta además, todos los factores posibles y no solamente los deseables, a fin de contar con elementos más realistas que lleven a una apreciación más exacta. Estos factores, condiciones y variables, que en un primer momento pueden haber surgido a partir de la experiencia para el planteamiento de las hipótesis, deben confirmarse por medio del método científico y la verificación rigurosa, utilizando las diferentes herramientas técnicas a disposición. Para el tema del crimen organizado por ejemplo, como variables intervinientes fueron confirmadas la voluntad de participar y de apoyar que pueda tener el sector político, la capacidad de invertir que pueda desarrollar el Estado, las medidas económicas y sociales que se puedan adoptar y la influencia de grupos criminales transnacionales sobre las bandas delincuenciales salvadoreñas. Tanto para estas variables, como para las variables consideradas como independientes, se estableció un conjunto de condiciones que las modifican, con el agregado que para las variables independientes, se identificaron también factores que, a su vez, conforman las mencionadas condiciones modificadoras.

Todos estos elementos, están vinculados por relaciones comprobadas, estableciendo que son lo que realmente incide para la configuración de los escenarios considerados como posibles. Para el caso de la voluntad política como variable interviniente, diferentes diputados y asesores de la Asamblea Legislativa, expresaron la manera en que algunas leyes orientadas a mejorar la persecución del delito en el país, no han sido aprobadas por falta de coincidencia entre los diferentes actores políticos representados en la Asamblea, impidiendo la posibilidad de contar con herramientas legales más efectivas para la investigación de delitos del crimen organizado; así mismo, del acuerdo entre los diferentes sectores políticos y económicos del país, dependen en gran parte las medidas económicas que se puedan adoptar para la

generación de empleos y el combate a la exclusión, manifestando las personas entrevistadas en la Asamblea Legislativa y en el Ministerio de Economía, que la generación de empleos ha tenido buenos resultados en diversos puntos del país donde se han llevado proyectos de desarrollo, pero que este esfuerzo no se ha extendido lo suficiente debido a la renuencia a fortalecer la recolección fiscal para aumentar la inversión pública en El Salvador.

Desde otro ángulo, funcionarios internacionales vinculados al tema del combate al crimen organizado, expresaron en las entrevistas y facilitaron estudios, sobre la manera en que grupos criminales transnacionales han utilizado a bandas delincuenciales en El Salvador como colaboradores de sus actividades delictivas, lo que de acuerdo a estos funcionarios, tiene grandes posibilidades de seguir ocurriendo y puede incrementar el número y tipo de participación de pandilleros y bandas criminales de El Salvador.

De esta manera, para la evolución de la delincuencia organizada se identificaron las tres variables mencionadas anteriormente (condiciones sociales y económicas, debilidad institucional del Estado y deficiente coordinación interinstitucional, regional e internacional), las que se desglosaron en las condicionantes mostradas en el cuadro a continuación (que durante la investigación fueron consideradas como variables independientes), y en los factores que las conforman; todo esto guardando una estrecha relación y vinculadas también al efecto que ejercen las variables intervinientes.

Cuadro 1
Diseño de variables, factores y condiciones utilizadas para la construcción de escenarios

Factores	Condiciones	Variables	Variables intervinentes	Efectos
Prescripción rápida Bloqueo para investigar actividades financieras Secreto bancario Posibilidad de diversas interpretaciones Poca fiscalización patrimonial Impedimento de divulgar quiénes evaden impuestos Potestades limitadas	Leyes deficientes		Voluntad política: No acuerdos No acciones No Leyes No presupuesto	Inversión del Estado: Pocos fondos Pocos programas
Falta de transparencia y fiscalización No verificación patrimonial de operadores de justicia No controles sobre jueces	Débil sistema anticorrupción	Debilidad institucional del Estado		
Libre paso Fácil evasión Poco control del flujo de dinero Poco registro en aduanas.	Debilidad de controles			
Falta de recursos Mala selección y formación de personal No investigación proactiva No análisis del crimen organizado	Deficiencias técnicas en instituciones de justicia y seguridad			
Empleos insuficientes Marginalización	Desempleo y exclusión	Condiciones sociales y económicas		
Ausencia de planes operativos regionales Diferencias legales	Poca coordinación internacional y respuesta en bloque Poco uso de la inteligencia	Deficiente coordinación interinstitucional, regional e internacional.		
No se comparte información Información es deficiente				
DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA				
EFFECTOS				
			Medidas económicas y sociales neoliberales: Dolarización Debitamiento de controles Transacciones financieras sin registros Secreto bancario Secreto financiero	Influencia de grupos criminales transnacionales: Reclutamiento Modus operandi Recursos Infiltración

3. Análisis de escenarios

Como ya se mencionó, el análisis prospectivo de escenarios debe administrar la incertidumbre inherente a todo contexto social futuro; sin embargo, es necesario determinar cuáles de los factores y condiciones son parte del contexto y su modificación no depende de las decisiones de las personas o entidades involucradas, y también es necesario saber cuáles factores y condiciones sí se pueden modificar, y cuál será la incidencia sobre la conformación de los escenarios. A estos elementos se les conoce como factores predeterminados, hablando de los aspectos rígidos, y factores modificantes, en relación a los que son susceptibles al cambio, con el correspondiente efecto sobre los escenarios. En esta tarea de identificación, debe considerarse la posibilidad de modificación de una manera realista, con base científica y objetiva, y acorde a las capacidades de la organización de modificar o no los elementos en cuestión.

Luego de la identificación de los factores estructurales, rígidos, y de los factores de ruptura, o modificables –y modificantes–, debe llevarse a cabo una priorización de los mismos a fin de establecer cuáles son los factores críticos que se relacionan con las incertidumbres más importantes, para lo cual se deben definir las interrelaciones más relevantes entre ellos. Es decir, se debe reconocer la manera en que los factores de ambos tipos se relacionan entre sí. Consecuentemente, se debe determinar, qué factores dependen de otros y cómo inciden sobre las condiciones y las variables, debiendo a la vez, seleccionar cuáles de las variables afectadas se consideran como críticas para la evolución de los escenarios posibles. Esta identificación, es el primer paso para poder entender la lógica con que este conjunto de elementos funciona y produce los escenarios bajo estudio.

Para el caso, la determinación de los factores críticos se hizo considerando cuáles fueron los factores que más comúnmente se mencionaron por las personas entrevistadas y cuáles de éstos fueron los que más incidieron para crear las condiciones que favorecen el desarrollo del crimen organizado. Por ejemplo, la prescripción rápida de algunos delitos establecida en la Ley y las barreras legales para investigar actividades financieras que expresaron las personas entrevistadas, son factores fundamentales para que la legislación actual no sea eficiente para la investigación de delitos de crimen organizado. De similar manera, la no exigencia de verificar el patrimonio de operadores de justicia, junto con la falta de controles sobre el ejercicio de los jueces que se encontró durante la investigación, contribuyen a la debilidad para combatir la corrupción, pues son factores que obstaculizan una verificación proactiva de acciones ilícitas y faltas a la ética por parte de administradores de justicia.

Estas condiciones de deficiencias legales y vulnerabilidad a la corrupción, generadas por los factores citados, se combinan de forma determinante, tal como se manifestó en entrevistas con funcionarios fiscales, para contribuir a la variable de debilidad institucional, pues las Instituciones encargadas de la investigación, no cuentan con mecanismos que permitan un combate eficaz de la corrupción, llevando a altas posibilidades de evadir condenas y generar impunidad. Como información para fundamentar el débil combate a la corrupción, se encontró en las entrevistas a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción y a la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la República, que de un aproximado de 155 casos conocidos, solamente se procesaron 40, lo que constituye menos del 25% del total.

Otro ejemplo del efecto diferenciado de los factores intervinientes, se puede ver en el caso de la insuficiente cantidad de empleos que, según la fuente consultada del Ministerio de Economía, aun se da en El Salvador, pese a los esfuerzos y avances que se han tenido en los últimos años. El desempleo, es una de las condiciones que las personas entrevistadas que guardan prisión, manifestaron como el principal motivo para involucrarse en actividades delictivas, a fin de resolver sus necesidades financieras.

En resumen, los factores críticos se determinan de acuerdo a su frecuencia e impacto para la ocurrencia de las condiciones que conforman las variables independientes, lo que se sustenta a través de la aplicación de los diferentes instrumentos y la información de los casos en que dichos factores y condiciones han existido. Seguidamente, se establece cuáles de las variables que conforman las condiciones críticas son fundamentales para la evolución de los escenarios posibles, verificando a través de la investigación, cuál es el efecto que producen, qué tan determinante es ese efecto y qué tan necesaria es dicha variable para la ocurrencia del efecto en cuestión; de esa manera, se descartaron las variables que durante la investigación se encontraron con poca incidencia para la producción de los efectos, y se priorizaron las más importantes. Por ejemplo, al inicio se consideró como variable importante la cantidad de delitos que se podía incluir en la Ley para combatir las actividades del crimen organizado, pero a través de las entrevistas realizadas con fiscales, jueces y jefaturas policiales, se encontró que la cantidad de delitos a incluir en la Ley no surtía mayor efecto sobre la capacidad investigativa, por lo que se descartó como una variable importante en la evolución de escenarios.

Continuando con el reconocimiento y descripción de la lógica de los escenarios, se debe establecer el estado posible de las variables críticas identificadas, es decir, se debe considerar las diferentes opciones en que se pueden encontrar estas variables. Por lo general, se recomienda que no sean más de dos o tres estados posibles, siendo común que se piense en un primer estado, como aquél en que las variables no son tratadas para su modificación, un segundo estado, en que las variables podrían empeorar y un tercer estado en que, de manera realista, se plantea qué mejoras pueden darse en las variables críticas.

Estos diferentes estados de las variables provocaría, consecuentemente, estados diferentes de los futuros posibles, por lo que para el tema de la delincuencia organizada, para cada uno de los estados identificados, corresponde un conjunto diferente de futuros posibles: Un escenario correspondiente a la continuidad inmutable de las variables críticas, un segundo escenario que corresponde a un empeoramiento de las condiciones de las variables, y un tercer escenario con efectos correspondientes a una mejora en los factores y condiciones de las variables.

Todo lo anterior, puede expresarse por medio de matrices que muestran cambios en las condiciones de las cuatro **variables intervinientes** ya reconocidas, resaltando **los factores** que pueden cambiar y cómo estos cambios inciden en la modificación de las **condiciones**, que a su vez, inciden sobre las **variables críticas** y la conformación de los futuros posibles.

4. Planteamiento de escenarios

Finalmente, se describen los escenarios detallando la lógica de las relaciones entre sus elementos y determinando los patrones de su funcionamiento y conformación. Esta descripción detalla la manera en que empiezan a conformarse los escenarios. Sirvan de ejemplo los siguientes casos donde se han probado relaciones de

interferencia entre factores, condiciones y variables: Durante la investigación se comprobó cómo el tema de la prescripción constituye una deficiencia en la legislación salvadoreña que ha impedido una efectiva investigación de delitos que pueden caer dentro de la categoría de crimen organizado, ya que de acuerdo a estadísticas proporcionadas por las fuentes consultadas, muchos delitos no se han podido investigar, porque la información sobre la ocurrencia de actividades sospechosas se obtuvo después de vencido el término establecido en la Ley para poder investigar, o porque algún funcionario bajo sospecha y con fuero debido a su cargo, finalizó su ejercicio después de un tiempo que ya no permitía la realización de investigaciones.

Otro ejemplo de los vacíos legales comprobados que facilitan la operación del crimen organizado, es la dificultad para acceder a datos de transacciones financieras, lo que se espera paliar sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley de Impuesto a las Operaciones Financieras, recientemente aprobada en la Asamblea Legislativa. De acuerdo a los funcionarios entrevistados, se pueden realizar transacciones financieras para pagos de extorsión, para compra de droga o armas o para cualquier intención ilegal, pero dicha transacción no se puede investigar, porque según lo proporcionado por las fuentes, existen reglas que protegen la información sobre dichas transacciones, por lo que a la fiscalía y a la policía les es extremadamente difícil obtener datos sobre las mismas. Tanto la prescripción como la ausencia de control sobre transacciones financieras, son factores que configuran una condición deficiente de las leyes, lo que contribuye a que la variable identificada como debilidad institucional, incida en el funcionamiento del crimen organizado en el país.

Además de la descripción de las relaciones entre los elementos del proceso de evolución de los escenarios, es necesario elaborar un mapa de actores que muestre las relaciones que puedan existir entre ellos para la evolución de un fenómeno, para lo que se tiene que iniciar con definir quiénes son los actores estratégicos, cuáles son sus posiciones e intereses y cómo inciden en la conformación de los escenarios.

Para el caso del crimen organizado, se ha logrado establecer por ejemplo, la relación entre grupos criminales transnacionales y grupos criminales nacionales, en que los grupos transnacionales utilizan a grupos organizados del país y a pandillas, como apoyo logístico, seguridad o para la realización de algunas acciones a las que miembros del crimen organizado transnacional no se quieren exponer. Dicha comprobación se llevó a cabo, no solo por medio de entrevistas a jefaturas policiales clave, sino también mediante la revisión de casos ya resueltos en que se muestra la existencia de las mencionadas relaciones.

Se conoció por ejemplo, a través de documentos y entrevistas con funcionarios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la manera en que el denominado Cártel del Pacífico utilizó bandas criminales de El Salvador para la realización de actividades logísticas y de traslado de droga a través del territorio nacional, así como de almacenamiento de ilícitos y seguridad para sus movimientos en el país.

Para completar la descripción de los escenarios, se debe considerar finalmente la posibilidad de la ocurrencia de situaciones totalmente imprevistas, como desastres naturales o eventos que no estén bajo control humano.

5. Escenarios del crimen organizado

Con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, se establecen tres estados posibles de variables, que conformarían tres estados de futuros posibles, como se muestra en los cuadros a continuación.

Cuadro 2
Escenario 1: Si los factores, condiciones y variables no cambian

Factores	Condiciones	Variables	Variables intervinentes	Variables dependientes (Efectos)
Prescripción rápida Bloqueo para investigar actividades financieras Secreto bancario Posibilidad de diversas interpretaciones Poca fiscalización patrimonial Impedimento de divulgar quiénes evaden impuestos Potestades limitadas	Leyes deficientes		Voluntad política: No acuerdos No acciones No leyes No presupuesto	Mayor corrupción
Falta de transparencia y fiscalización No verificación patrimonial de operadores de justicia No controles sobre jueces	Débil sistema Anti corrupción			Mayor impunidad
Libre paso Fácil evasión Poco control del flujo de dinero Poco registro en aduanas	Debilidad de controles	Debilidad institucional del Estado	DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA	Alta incidencia delincuencial
Falta de recursos Mala selección y formación de personal No investigación proactiva No análisis del crimen organizado	Deficiencias técnicas en instituciones de justicia y seguridad		Medidas económicas y sociales neoliberales: Dolarización Debilitamiento de controles Transacciones financieras sin registros Secreto bancario Secreto financiero	Más violencia
Empleos insuficientes Marginalización	Desempleo y exclusión	Condiciones sociales y económicas	Influencia de grupos criminales transnacionales: Reclutamiento Modus Operandi Recursos Infiltración	Desarrollo de delincuencia de pandillas
Ausencia de planes operativos regionales Diferencias legales	Poca coordinación internacional y respuesta en bloque	Deficiente coordinación interinstitucional regional e internacional		
No se comparte información Información es deficiente	Poco uso de la Inteligencia			

Fuente: Elaboración propia.

Nótese que en este escenario los factores, condiciones y variables independientes no empeoran, pero la dinámica de influencia que tiene sobre las consecuencias, aunada con la permanencia de las variables intervinientes, provocarían que algunos de los efectos empeoren (Ver columna derecha del Cuadro 2). Tal es el caso de la corrupción, que por su naturaleza extensiva, de no existir modificaciones a las leyes que ayuden a prevenir que nuevos funcionarios sean contaminados por los agentes corruptivos o que contribuyan a una mejor investigación de hechos de corrupción, ésta continuará existiendo y necesariamente involucrará a más operadores de justicia de las dependencias a las que se vaya extendiendo; esto a su vez generará mayor impunidad, pues al corroer a personal de entidades investigativas, los casos que llevan tendrían pocas probabilidades de ser llevados ante los tribunales, como se mostró en las entrevistas llevadas a cabo durante la investigación académica que sustenta los escenarios aquí presentados (Arévalo, Ayala, Rivas y Pérez, 2014). Las deficiencias en las leyes mantendrían ausencia de un sistema anticorrupción y las fallas en diversos tipos de controles existente, lo que combinado a la carencia de recursos y capacidades en las entidades encargadas de la investigación, llevaría a que el Estado continúe con debilidades para combatir el delito en general y la corrupción en particular.

Si además subsisten la falta de empleo y la marginación para una cantidad considerable de personas en el país, y los obstáculos a la investigación de asuntos financieros, fiscales y bancarios persisten como variable interviniente, las condiciones sociales y económicas serán tales, que habrá personas que seguirán siendo impulsadas a la comisión de delitos para procurar un medio de subsistencia para sí mismas y sus familias; este problema, combinado con la corrupción en el sector justicia y la impunidad, facilitará que la violencia y delincuencia aumenten en el país, pues no solo se mantendrá la cantidad de delitos que actualmente ocurre, sino que no habría freno efectivo a la ocurrencia de nuevos hechos delictivos por los nuevos actores delincuenciales que se incorporen de forma continuada.

Sumado a lo anterior, la falta de un esfuerzo de inteligencia e investigación coordinado, mantendrá las deficiencias para generar información útil para combatir el crimen organizado que opera en el ámbito regional, lo que puede ser aprovechado por los grupos delincuenciales transnacionales, que sí tienen una coordinación e intercambio de información más ágil, considerando la poca acción de los actores políticos en los países de la región para fortalecer al Estado y sus instituciones, así como para crear leyes que permitan una mejor investigación transnacional del crimen organizado y la influencia de éste sobre grupos delincuenciales locales en los países de la región. En consecuencia, los efectos que se pueden anticipar son mayor corrupción, más impunidad, permanencia de altos índices delincuenciales y violencia, así como involucramiento de miembros o grupos de pandillas en actividades influenciadas por el crimen organizado.

Dicho lo anterior, se pasa a continuación a analizar estratégicamente el escenario planteado mediante el uso de categorías retomadas del estudio: “El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad” (Morales Peña, 2013), las cuales permiten aproximar al lector a dimensiones objetivas del impacto y ocurrencia del escenario.

Frecuencia probable: Media a alta, debido a que por falta de voluntad política, no se logre llevar a cabo reformas de ley importantes para la prevención e investigación de delitos de crimen organizado, manteniéndose las condiciones para que los hechos de corrupción sean recurrentes, los delitos aumenten y no haya freno efectivo a la consolidación de la delincuencia organizada.

Oportunidad de ocurrencia: Media, ya que la presión del gobierno y de otras instancias internacionales interesadas en combatir el crimen organizado, continuarían promoviendo la adopción de medidas para contrarrestarlo, así como el impulso de esfuerzos coordinados, pues sus intereses se verían afectados si no se actúa con efectividad.

Tiempo estimado de duración: El leve empeoramiento de los efectos del crimen organizado puede iniciar a corto plazo, pues su desarrollo no se sujeta a la naturaleza estática de los factores, condiciones y variables, y tiende a seguir creciendo y fortaleciéndose ante la inacción de las autoridades e instituciones responsables de combatir el delito. Asimismo, estos efectos se mantendrían y agravarían, a menos que se resuelvan los vacíos legales y los problemas sociales y económicos.

Principales impactos en la gobernabilidad: Al ser la corrupción una de las estrategias más comúnmente utilizadas por grupos de crimen organizado, el Estado tendería a verse permeado por la delincuencia y afectaría la capacidad de gobernar, pues no solo las Instituciones perderían credibilidad y poder ante la población, sino que se verían infiltradas por personas vinculadas a hechos ilícitos, con el agravante que el sistema de justicia sería inefectivo en su obligación de garantizar el estado de derecho.

Tipología del entorno: Complejo y dinámico, pues hay una gran cantidad de factores que, a la vez que inciden sobre condiciones de otras variables, son afectados por la influencia por ellas, con lo que se pueden ir generando nuevas situaciones con componentes desconocidos sobre los que no se tiene experiencia.

Niveles de incertidumbre: Media, pues aunque no se conoce el comportamiento que pueden tener las variables en el futuro al mantenerse los factores y condiciones actuales, sí se tiene conciencia de algunas medidas urgentes a tomar, como el combate a la corrupción y la coordinación internacional, entre otras.

Cuadro 3
Escenario 1: Si los factores, condiciones y variables empeoran

Factores	Condiciones	Variables	Variables intervinientes	Variables dependientes (Efectos)
Prescripción rápida Bloqueo para investigar actividades financieras Secreto bancario Posibilidad de diversas interpretaciones Poca fiscalización patrimonial Impedimento de divulgar quiénes evaden impuestos Potestades limitadas	Leyes deficientes		Voluntad Política: No acuerdos No acciones Desgaste de la LAIP No presupuesto	Agravamiento de la corrupción Más lavado de dinero Más tráfico ilícito
No transparencia No verificación patrimonial de operadores de justicia No controles sobre jueces No control en fronteras Fácil evasión Transacciones sin control Libre paso de mercadería	Débil Sistema Anticorrupción Debilidad de controles	Crisis Institucional	DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA	Incremento de Impunidad Incremento de delitos
Falta de recursos Mala selección y formación de personal No investigación proactiva No análisis del crimen organizado	Deficiencias técnicas en instituciones de justicia y seguridad Más desempleo y exclusión		Medidas económicas y sociales neoliberales: Dolarización Eliminación de controles Transacciones financieras sin registros Secreto bancario Secreto financiero Privatizaciones Secreto Tributario	Más violencia Más delitos desde Centros Penales
Empleos insuficientes Marginalización Difícil acceso a servicios	Poca coordinación internacional y no respuesta en bloque	Condiciones sociales y económicas Mínima coordinación interinstitucional, regional e internacional	Influencia de grupos criminales transnacionales: Reclutamiento Modus Operandi Recursos Infiltración Mayor actividad Extensión de redes	Desarrollo de delincuencia de pandillas. Más extorsiones
Estancamiento de los foros regionales Diferencias legales No se comparte información Información es deficiente	Poco uso de la Inteligencia			

Fuente: Elaboración propia.

Si además de no resolver los vacíos legales planteados, sucedieran otros cambios a las leyes promovidos por políticas económicas neoliberales que vengán a debilitar aún más los frágiles controles existentes, se perfilaría un escenario en que la delincuencia organizada tendría más oportunidad de expandirse gracias a la poca posibilidad de detectar sus actividades a través de las fronteras de los países de la región, lo que aumentaría la impunidad y la desconfianza en el sistema de justicia; si hubiese por otra parte más dificultades para fiscalizar las transacciones de dinero, incrementaría la posibilidad de realizar lavado de dinero sin que sea detectado, así como aumentaría el pago de extorsiones por vía telefónica, sin que las autoridades puedan registrar y poner paro a las mismas, haciendo crecer el número de extorsionistas y hechos de extorsión que son ya, una de las principales preocupaciones para la población.

Otra posibilidad es que los esfuerzos por promover la transparencia y la rendición de cuentas, debido a las dificultades que actualmente se han encontrado, vayan cayendo en un desgaste que lleve a abandonarla dificultando el acceso a la información pública en las instituciones del Estado, lo que llevaría al país a presentar índices negativos sobre fiscalización pública del ejercicio estatal; esto haría más difícil la detección de la corrupción, lo que, debido a la naturaleza del crimen organizado y su influencia, aumentaría aceleradamente corroyendo poco a poco a más empleadas y empleados públicos, así como a las instituciones del Estado; al incrementar la corrupción, particularmente en el sector de seguridad y justicia, la resolución de casos conforme a la ley disminuiría, generando más impunidad, más violaciones a los derechos de las víctimas y menos credibilidad en el Estado. En el tema de las reformas legales, la prevención y combate a la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones, la voluntad política es una variable interviniente clave para lograr avances y mejoras de impacto, pero si la agenda política de los partidos, los intereses individuales o de grupo, o la infiltración del crimen organizado en las estructuras políticas, no permiten un acuerdo entre los actores del sector político del país para impulsar las medidas necesarias, no será posible combatir apropiadamente la corrupción ni fortalecer los mecanismos de control en materia fiscal y fronteriza.

Esta falta de voluntad también provocaría poco apoyo a las instituciones encargadas de la investigación de ese tipo de delitos, afectando no solo en términos de recursos y personal, sino también en la cualificación técnica de investigadores y peritos, esto no permitiría desarrollar las tan necesitadas técnicas de investigación proactiva ni las herramientas de análisis para identificar realmente la situación actual y futura de los grupos criminales organizados, lo que mantendría la invisibilidad del fenómeno, dejando al Estado sin una orientación clara sobre cómo y hacia dónde orientar los esfuerzos de las instituciones de justicia y seguridad.

Otro factor que puede afectar es un deterioro de la utilización de la inteligencia criminal que se genera, pues como ya se encontró durante la investigación, el producto de la inteligencia se comparte poco o se comparte de manera deficiente, lo que podría empeorar en dependencia de nuevas normas o decisiones individuales y haría aún más difícil la labor investigativa al no contar con insumos importantes en relación a las actividades de los grupos criminales organizados. En otro aspecto, si por falta de interés político la poca coordinación internacional que existe llega a empeorar, los grupos criminales transnacionales continuarán operando a través de las fronteras sin encontrar mayor oposición, trasladando objetos ilícitos, realizando tráfico de droga y armas, incrementando la trata de personas y el contrabando,

sin que los países puedan prevenir o reaccionar a tiempo frente al accionar transfronterizo de la Delincuencia Organizada, pues mientras los grupos delictivos internacionales aumentan sus contactos y redes, los países aislados, estarían en desventaja para enfrentar la acción orquestada de los cárteles y otras asociaciones delictivas transnacionales.

Finalmente, con la adopción de algunas medidas privatizadoras, como por ejemplo la privatización del agua y algunos servicios de salud y educación, se haría más difícil para las personas tener acceso a servicios básicos por encontrarse fuera de su alcance monetario, lo que incidiría en la intención de buscar soluciones ilegales, pero que le den respuesta inmediata a sus necesidades individuales y familiares. Las precarias condiciones sociales y económicas, más la influencia de grupos criminales transnacionales, provocaría también que más personas decidan participar en actividades delictivas, así también casos particulares de personas que nunca han delinquido, se incrementarían los grupos criminales locales, pues ante la mayor debilidad de controles fronterizos, los grupos criminales internacionales buscarían más el apoyo de grupos criminales nacionales para sus actividades de traslado de droga, traslado de armas, seguridad de sus cargamentos y almacenaje de objetos ilícitos, entre otros; de nuevo, esto aumentaría también la utilización de miembros de pandillas, pues los grupos criminales transnacionales necesitarían que las pandillas consoliden sus sectores de operación en los municipios, controlar mediante amenazas a empleados de instituciones que hayan infiltrado, así como mantener y ampliar territorios de mercado de droga.

A continuación se realiza el análisis estratégico del escenario:

Frecuencia probable: Media a baja, pues las políticas públicas sociales en curso están abordando algunos factores socioeconómicos que pueden limitar el desarrollo del crimen organizado, reduciendo poco a poco su avance y frenando algunos aspectos que inciden para su fortalecimiento, tales como el desempleo y la exclusión.

Oportunidad de ocurrencia: Baja, ya que existe presión política nacional e internacional para el combate de algunas acciones que realiza el crimen organizado, tales como el lavado de dinero, lo que puede ayudar a fortalecer controles financieros, reduciendo las condiciones que la delincuencia organizada necesita para funcionar. Además, el desgaste que sectores políticos pudiesen ocasionar a las pocas instancias que se dedican a luchar contra la corrupción, no sería bien visto por la población y por otros gobiernos, de manera tal que no se daría con facilidad un debilitamiento de la Secretaría de Transparencia y Anticorrupción, trayendo como consecuencia el impulso a nuevos proyectos de combate de la corrupción y restando fuerza a las estrategias de grupos del crimen organizado.

Tiempo estimado de duración: Corto, pues se ha expresado durante la investigación académica que hay nuevos proyectos de ley que, ante una situación preocupante del crimen organizado, pueden cobrar mayor impulso y entrar en vigencia para detener el empeoramiento de la situación de seguridad en el país y la región.

Principales impactos en la gobernabilidad: Si empeorasen los efectos del crimen organizado en el país, habría un serio daño al desempeño de las Instituciones debido al incremento de la corrupción, particularmente en los sectores de justicia y seguridad, pues ésta ocasionaría una alta ineficacia, que impediría cumplir de manera adecuada con las obligaciones que se tienen ante la sociedad y de acuerdo a la ley. Esto provocaría un serio debilitamiento del estado de derecho, aumento de

la impunidad, desconfianza y desobediencia de la población, con alta posibilidad de llegar a conflictos sociales ante la necesidad de justicia y defensa que sufrirían los individuos.

Tipología del entorno: Complejo y dinámico, ya que el descontento de la población y de diversos sectores sociales y económicos, traería una complicación mayor a la difícil situación económica del país, lo que a su vez generaría una espiral de condiciones que empujen a las personas a la comisión de hechos delictivos para resolver sus necesidades inmediatas, aprovechando la debilidad de los tribunales y las instituciones encargadas de prevenir y reprimir el delito.

Niveles de incertidumbre: Alto, ya que el debilitamiento de las Instituciones afectaría aún más las capacidades para estudiar el desarrollo del crimen organizado, además de la situación de conflicto y desorden que generaría la poca respuesta del Estado.

Cuadro 4
Escenario 1: Si los factores, condiciones y variables mejoran

Factores	Condiciones	Variables	Variables intervinientes	Variables dependientes (Efectos)
Mayor tiempo para prescripción Desbloqueo para investigar actividades financieras Acceso a datos bancarios Posibilidad de diversas interpretaciones Fiscalización patrimonial Posibilidad de divulgar quiénes evaden impuestos Más potestades	Leyes mejoradas		Voluntad Política: Acuerdos nacionales y regionales Política Aprobación de Leyes Asignación de presupuesto	Mayor detección de Corrupción. Más participación ciudadana
Más transparencia y fiscalización Verificación patrimonial de operadores de justicia Controles sobre jueces Mejor control fronterizo Mayor control fiscal Más control financiero Supervisión en aduanas	Fortalecimiento de Sistema Anticorrupción Mejora de controles	Fortalecimiento Institucional		Menos Impunidad Reducción de delitos
Recursos Selección y formación de personal Uso de Investigación proactiva Mejora del análisis	Capacitación técnica en instituciones de justicia y seguridad			
Generación de empleos Más oportunidades	Menos desempleo y exclusión	Condiciones sociales y económicas	Medidas económicas y sociales neo-liberales: Dolarización Debilitamiento de controles Transacciones financieras sin registros Secreto bancario relativo Secreto financiero relativo	Menos Violencia Mayor control en centros penales
Mejor coordinación regional Diferencias legales No se comparte información Mejor procesamiento de información	Respuesta regional e internacional Mejor uso de la inteligencia	Coordinación interinstitucional, regional e internacional, eficaz		Menor participación de pandilleros

DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a lo encontrado en la investigación académica (Arévalo, Ayala, Rivas y Pérez, 2014), existen posibilidades de realizar algunas reformas legales, tales como la aprobación de la Ley de Probidad, que permitiría más control y transparencia sobre el ejercicio de varios funcionarios de gobierno, especialmente de los sectores de justicia y seguridad, tomando en cuenta que durante la entrevista en la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía, se estableció que la gran mayoría de casos de investigación se realizan por denuncias de irregularidades en la labor de los jueces; además, en caso se preste atención a las sugerencias de las personas entrevistadas en cuanto a la investigación patrimonial, antes, durante y después del ejercicio de un funcionario, el combate a la corrupción en instituciones clave de justicia y seguridad sería más efectivo en tanto permitiría detectar problemas tanto al finalizar el servicio asignado, como durante el ejercicio de la función encomendada, previniendo la continuidad de hechos de corrupción en esas áreas.

Otra medida posible y útil sería hacer públicos los nombres de las personas o empresas que no pagan impuestos, adeudando al Estado y la sociedad muchos fondos necesarios para la provisión de servicios públicos, y en particular, para fortalecer los servicios prestados por las instituciones de seguridad y justicia. Sin embargo, la reforma legal de mayor impacto, según las personas entrevistadas, sería la de la extensión del tiempo para la prescripción, o la eliminación del mismo, pues de acuerdo a discusiones en foros de la Organización de Naciones Unidas, se ha llegado a plantear que la corrupción sea considerada como un delito de lesa humanidad; otro elemento importante, para el que se requiere coordinación y buena voluntad dentro del sector político, es la eliminación de ciertas barreras clave para investigar delitos de crimen organizado, tales como el secreto bancario, la carencia de registro de algunas transacciones financieras y los impedimentos para investigar a personas con fuero, lo que debido al ámbito de operación del crimen organizado, ayudaría a la efectividad de las investigaciones. Un factor relevante sería la elaboración e implementación de una política anticorrupción, que cohesionara los esfuerzos y recursos dedicados al tema cerrando los espacios para el accionar de la delincuencia organizada. Este incremento en la efectividad de las investigaciones y la reducción de la corrupción, tendría como consecuencias lógicas la disminución de la impunidad, al ser capaces de llevar más casos ante la justicia, y al contar con jueces probos y especializados en ese tipo de delitos. Las reformas legales deben estar orientadas también a mejorar los controles en las fronteras, así como sobre las transacciones financieras y respecto a las normas fiscales y aduanales, con lo que se estaría disminuyendo el tráfico ilegal de drogas, armas y mercadería en toda la región centroamericana.

Al contar con la voluntad política necesaria para mejorar el combate al crimen organizado, se tendría una mayor inversión del Estado para fortalecer las instituciones dedicadas al tema y cualificar al personal, a fin de mejorar el desempeño institucional e individual, para lo que se tendría que mejorar la administración del talento humano a fin de realizar mejores procesos de selección y formación, creando capacidades para aplicar técnicas de investigación proactiva que permitan detectar movimientos sospechosos que podrían ser investigados mediante vigilancia y seguimiento, verificación de transacciones financieras y movimientos fronterizos, así como realización de llamadas y coordinaciones con grupos y personas con registros delictivos. La parte técnica se complementaría con la utilización de herramientas de análisis que revelen el potencial de grupos criminales organizados en la región, para dimensionar la amenaza de los mismos sobre el país y los otros factores de riesgo que pueden provocar violaciones a la ley, a fin de actuar sobre ellos con anticipación, preparar a las instituciones correspondientes y acomodar al sistema de justicia.

Dentro del fortalecimiento institucional, al considerarse una mejor obtención, procesamiento y uso de la inteligencia, se obtendría una mejor orientación para las dependencias policiales encargadas de investigar el delito, así como para la implementación de las técnicas de investigación proactiva, lo que llevaría a la neutralización de planes para ejecutar actividades criminales y al desmantelamiento de grupos delictivos que son detectados gracias a estas técnicas y a la labor de inteligencia. Esta labor de inteligencia, puede combinarse con las coordinaciones internacionales y generar una inteligencia regional que ayude a enfrentar a los grupos delictivos transnacionales de una manera conjunta y más efectiva, lo que a juicio del funcionario de la UNODC entrevistado durante esta investigación, es la forma imprescindible de hacer frente a la delincuencia organizada transnacional. Así como se puede trabajar una inteligencia regional, se puede integrar esfuerzos también en otras áreas, por ejemplo en homologación de leyes, disminución de barreras legales, intercambio de datos y documentos, y otras medidas del accionar en bloque que aumenten la eficiencia regional para combatir el crimen organizado.

Sumado a lo anterior, la visión social actual de invertir en programas de apoyo a la población, genera expectativas en tanto contribuiría a reducir factores de riesgo social que se relacionan con el ingreso de jóvenes a actividades delictivas, pues aunque se trata de medidas aún limitadas, establecen una línea de trabajo que pueda reducir factores como el desempleo y la exclusión, disminuyendo como consecuencia, la necesidad de las personas a procurar ingresos por medios ilícitos; en relación con esta visión política, es importante evitar la privatización de servicios básicos vitales, tales como el acceso al agua, la salud y la educación, pues así se evitaría una mayor exclusión, y por tanto, se evitaría la manifestación de conductas anti-sociales; vinculado al tema de las necesidades sociales, se encuentran también los planes gubernamentales para generar empleo, lo que abordaría directamente la causa más comúnmente citada como la razón para que personas cometan hechos delictivos que les generen ingresos para resolver sus necesidades.

A continuación se analiza el escenario mediante categorías estratégicas:

Frecuencia probable: Media a alta, pues se están tomando medidas para resolver varios de los factores que influyen en las condiciones para el desarrollo de la delincuencia organizada, tales como la generación de políticas de inclusión y la creación de otras fuentes de empleo, que significarían condiciones duraderas para reducir las causas que motivan a algunas personas a vincularse con actividades delictivas.

Oportunidad de ocurrencia: Alta, pues ya se han dado algunos pasos que contribuyen a mejorar las condiciones relacionadas a la evolución del crimen organizado, tales como el impuesto sobre transacciones financieras, que permitiría tener mejor control sobre movimientos ilícitos de dinero. Además, el reciente paso de la Inspectoría General de la PNC bajo las órdenes directas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, permitirá una investigación más imparcial y una labor anti-corrupción en diferentes instituciones vinculadas a la seguridad y la prevención del delito.

Tiempo estimado de duración: La mejora de la situación de seguridad y la reducción de los efectos del Crimen Organizado no se darían a corto plazo, pues aun cuando se reduzcan los factores que contribuyen a que se generen, ya hay condiciones instaladas que no se pueden abordar de forma inmediata, tales como los delitos que no se pueden investigar debido a la prescripción, las medidas económicas

neo-liberales que ya están legalizadas en el país y producen condiciones sociales negativas para la población, las barreras legales entre los países de la región que dificultan la investigación transnacional y la baja recaudación fiscal que no permite el fortalecimiento de las instituciones públicas a cargo de la prevención y la represión del delito, entre otras.

Principales impactos en la gobernabilidad: Inicialmente, habría resistencia a algunas medidas que mejoren los controles legales, pero afecten intereses particulares, tal como se ha visto por ejemplo, con la aprobación de la ley para controlar transacciones financieras de alto monto, pero de forma paulatina se estarían resolviendo factores de riesgo, que no solo contribuyen a la ocurrencia de delitos de crimen organizado, sino que también se relacionan con problemas sociales generadores de potenciales conflictos. De esta manera, se estarían minimizando amenazas en dos sentidos, tanto para el fortalecimiento de la delincuencia organizada, como para el apareamiento de confrontaciones y hechos violentos. Además, se ha coincidido en la importancia de apoyar a instituciones clave para la paz y la tranquilidad en el país, como lo muestra el reciente incremento al presupuesto asignado a la Policía Nacional Civil (año 2014), lo que traería mayor capacidad para estabilizar la situación de seguridad y anticiparse a amenazas a la misma en el país y la región.

Tipología del entorno: Complejo y dinámico, pues aún se tendría la existencia de grupos criminales locales que pueden ser manipulados por la delincuencia organizada transnacional, con la intención de no perder el poder social y económico que ejercen, por lo que el Estado debe mantenerse alerta ante nuevas estrategias que los grupos criminales puedan desarrollar.

Niveles de incertidumbre: Medio, pues las intenciones y actividades del crimen organizado siguen siendo desconocidas en su mayoría, lo que combinado con la todavía baja capacidad de realizar análisis de amenazas, no permitiría tener una idea aproximada de la naturaleza y potencial de la delincuencia organizada en el país y la región. Además, la voluntad política continúa siendo impredecible y se corre el riesgo permanente que se pueda revocar leyes que actualmente sirven para ejercer control sobre actividades ilícitas, tales como las transacciones financieras de dudosa procedencia. Asimismo, no se percibe voluntad política suficiente para facilitar acceso a datos bancarios que podrían ser útiles para investigaciones sobre lavado de dinero, y tampoco hay certeza de la aprobación de leyes que ayuden a perseguir de forma más efectiva la evasión de impuestos y la comisión de delitos fiscales en general.

6. Conclusiones

Durante la investigación desarrollada sobre la posible evolución del crimen organizado utilizando el análisis prospectivo de escenarios, se llegó a conclusiones obtenidas por medio de entrevistas a funcionarios policiales, fiscales, judiciales y de otras instituciones, así como de organismos internacionales. Entre las principales conclusiones generadas por esa investigación, se plantea que:

- No existe una política nacional para prevenir y combatir la corrupción en las instituciones públicas.
- Las instituciones dedicadas a la investigación de la delincuencia organizada, no cuentan con mecanismos que garanticen protección contra la corrupción.

- De acuerdo a las cifras que presentan la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción y la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la República, existe una diferencia entre los casos conocidos de corrupción y los que son investigados, con una cifra de casos no investigados que alcanza el 74.2%, con lo que se establece que la corrupción tiene una alta incidencia en el país.
- La dependencia especializada de la Policía Nacional Civil para combatir el crimen organizado, no ha investigado un solo caso de corrupción en todos sus años de existencia.
- No existe en el país una institución que coordine y dirija esfuerzos anticorrupción en el Estado.
- La mayoría de casos de corrupción que ha investigado la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la República, han sido contra funcionarios encargados de administrar justicia y aplicar la Ley, como lo son jueces de distintos tribunales.
- La figura de la prescripción, impedimentos para obtener información y vacíos legales, son un obstáculo para la investigación de la corrupción en la legislación nacional.
- No se puede realizar verificación patrimonial sobre funcionarios durante el ejercicio de sus funciones, lo que ocasiona que si un funcionario comete un delito de corrupción y diez años después deja sus funciones, no se puede descubrir el hecho cometido, sino hasta después que ha prescrito, por lo que ya no se puede investigar.
- Se considera que los controles en las fronteras, controles financieros, fiscales y aduanales, son débiles y artículos ilegales pueden cruzar las fronteras con facilidad.
- No se estableció que la inclusión de más delitos en la Ley Contra el Crimen Organizado y delitos de realización compleja, tenga efecto sobre la efectividad de dicha Ley o de las investigaciones que se realizan de casos de crimen organizado.
- Las fuentes policiales consultadas mencionaron que la alta incidencia del lavado de dinero, el contrabando, el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas y la evasión fiscal, tienen relación con la debilidad de los controles financieros, fiscales, fronterizos y aduanales, y la alta incidencia de esos delitos.
- Las instituciones encargadas de la investigación de delitos de crimen organizado no implementan técnicas que permitan detectar la preparación de los delitos.
- Las instituciones encargadas de la investigación de delitos de crimen organizado no tienen la capacidad para estudiar y conocer la delincuencia organizada en toda su dimensión, sus capacidades y la amenaza que representan.
- No existe una coordinación internacional efectiva entre los países de la

región para enfrentar operativa y jurídicamente a la delincuencia organizada transnacional.

- La inteligencia generada por las entidades encargadas de ese tema se comparte de manera deficiente con las dependencias investigativas de la Policía Nacional Civil o no se comparte.
- El desempleo se identifica como una motivación frecuente para que una persona cometa delitos.
- Funcionarios entrevistados expresan una relación entre desempleo, exclusión y otros factores de riesgo, con la probabilidad que una persona se involucre en actividades delictivas.
- Los grupos criminales transnacionales utilizan el territorio centroamericano principalmente para actividades relacionadas al narcotráfico.
- Los grupos criminales transnacionales utilizan a grupos criminales locales para la realización de tareas de traslado, almacenaje y protección para el tráfico de drogas.
- Los grupos criminales transnacionales utilizan a miembros de pandillas para la realización de tareas específicas para controlar territorio, sicariato e intimidación.
- Se necesita voluntad del sector político y empresarial para resolver las deficiencias de las instituciones investigativas, los factores de riesgo que inciden sobre la delincuencia y los problemas que ocasionan los vacíos legales para combatir al crimen organizado.
- La dolarización facilita la incidencia de lavado de dinero y dificulta el rastreo de actividades financieras ilícitas.

7. Recomendaciones

En atención a los hallazgos del estudio y las conclusiones planteadas, se generan las recomendaciones siguientes:

- La elaboración e implementación de una Política de Prevención y Represión de la Corrupción, para evitar que el crimen organizado siga infiltrando con facilidad las instituciones de gobierno, especialmente las de los sectores de justicia y seguridad.
- La creación de una Comisión Interinstitucional que facilite la coordinación de esfuerzos entre tribunales, fiscalía, policía, Secretaría de Transparencia y Anticorrupción, Tribunal de Ética Gubernamental y otras instancias relacionadas con el combate a la corrupción, para una labor efectiva que la contrarreste y reduzca la Impunidad.
- Fomentar la participación ciudadana para ejercer control y fiscalización sobre el desempeño de funcionarios, funcionarias e instituciones de servicio público en el país.

- Realizar reformas legales que amplíen o anulen el término para la prescripción de delitos de Corrupción y otros característicos de crimen organizado.
- Realizar reformas legales que disipen las diferencias de interpretación, armonicen diferencias entre leyes y eliminen las restricciones para conocer datos bancarios pertinentes a las investigaciones, el impedimento para revelar quienes incumplen el pago de impuestos y las limitantes para fiscalizar el patrimonio de funcionarios, jueces y fiscales durante su ejercicio.
- Elaborar una propuesta para fortalecer los controles financieros, fronterizos, fiscales y aduanales, a fin de evitar el incremento de los delitos de narcotráfico, evasión fiscal, lavado de dinero, tráfico de armas, trata de personas y contrabando.
- Capacitar al personal policial de investigaciones en el uso de técnicas proactivas de investigación, orientadas a neutralizar la realización de delitos que se encuentran aún en su etapa de preparación.
- Capacitar al personal policial de análisis e inteligencia, en el uso de herramientas de análisis de amenazas del crimen organizado, a fin de conocer el problema de delincuencia organizada que se enfrenta y poder planificar para la actuación anticipada.
- Discutir en el ámbito regional, mecanismos más efectivos para enfrentar de manera conjunta el accionar de la delincuencia organizada transnacional, de manera que las diferencias legales entre los países y los requerimientos operativos, puedan ser resueltos y se puedan impulsar operaciones que generen resultados de impacto para la población centroamericana.
- Mejorar el uso que se da a la inteligencia que se genera en las dependencias policiales, para el aprovechamiento de las dependencias investigativas de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República.
- Que el gobierno amplíe los beneficios de los programas sociales, principalmente los referidos a la generación de empleos y acceso a los servicios públicos.
- Implementación de medidas para prevenir que más jóvenes ingresen a pandillas, a fin de evitar que grupos criminales transnacionales y nacionales tengan un amplio número de potenciales colaboradores para sus actividades delictivas.
- Promover un esfuerzo de concertación entre los sectores políticos, empresariales y sociales del país para tomar medidas que contribuyan a reducir la delincuencia y la violencia en el país.
- Establecer normas que obliguen a las empresas de telefonía a facilitar información y registros de llamadas y transacciones telefónicas, así como para neutralizar la realización de llamadas telefónicas desde centros penales.
- Crear un mecanismo de discusión de medidas económicas que influyen en la incidencia de delitos, con el fin de buscar mecanismos que controlen esa influencia y minimicen los efectos negativos para la seguridad que ocasionan dichas medidas.

Glosario:

Crimen organizado: Es aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.

Análisis prospectivo: Estudio de la posible evolución de un tema para establecer aproximaciones confiables que ayuden a reducir la incertidumbre y ayudar a la toma de decisiones con mayor posibilidad de acierto.

Escenario: Imagen posible del futuro generado por la interacción de variables estratégicas.

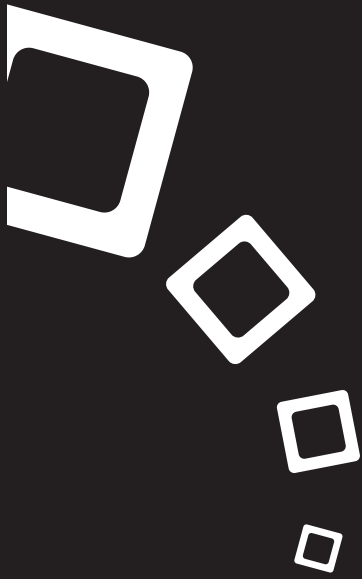
Construcción de escenarios: método para identificar y prever los escenarios que se pueden enfrentar potencialmente, a partir de la información disponible en el presente, con el objetivo de sugerir cursos de acción, para impedir la emergencia de escenarios no deseables y favorecer las probabilidades de ocurrencia de los deseables.

Bibliografía

1. Antezana, P. (2010). Desafíos para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad democrática en América Latina: El análisis político y la construcción de escenarios prospectivos. PAPEP. Escuela virtual. PNUD.
2. Arévalo, Ayala, Rivas y Pérez. (2014). Perspectiva Estratégica ante el Desarrollo de la Delincuencia Organizada para el quinquenio 2014 – 2019. Trabajo de graduación para optar al grado de Subcomisionado de la PNC, Academia Nacional de Seguridad Pública.
3. Bas, E. (1999). Prospectiva: Herramientas para la gestión estratégica del cambio. España: Ariel.
4. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. (2004). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito.
5. Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja. (22 de enero, 2007). San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, República de El Salvador.
6. Morales, Peña, J. C. (2013). El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad. Revista Policía y Seguridad Pública, 1(4), 173-273. Recuperado de <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/85>
6. Entrevista a jefatura de División de Control Migratorio y Fiscal (PNC): 27 de marzo de 2014
7. Entrevista a jefatura de investigaciones de la División Élite Contra el Crimen Organizado (DECO-PNC): 1 de abril de 2014
8. Entrevista a delegado de jefatura de la División Anti Narcóticos (PNC): 28 de marzo de 2014
9. Entrevista a jefatura Comisión Nacional Anti Drogas (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública): 7 de abril de 2014
10. Entrevista a Coordinador Operativo de la Dirección General de Migración y Extranjería (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública): 5 de abril de 2014
11. Entrevista a Técnico de Subsecretaría de Transparencia y Anti-Corrupción (Presidencia de la República): 4 de abril de 2014
12. Entrevista a técnico del Ministerio de Economía: 4 de abril de 2014
13. Entrevista a técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): 3 de abril de 2014
14. Entrevista a técnico PREPAZ (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública): 28 de marzo de 2014
15. Entrevista a diputado de la Asamblea Legislativa 1: 4 de abril de 2014
16. Entrevista a diputado de la Asamblea Legislativa 2: 31 de marzo de 2014
17. Entrevista (vía electrónica) a funcionario de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen: abril de 2014

Entrevistas

1. Entrevista a fiscal 1: 27 de marzo de 2014
2. Entrevista a fiscal 2: 13 de marzo de 2014
3. Entrevista a fiscal 3: 2 de abril de 2014
4. Entrevista a juez especializado: 7 de abril de 2014
5. Entrevista a jefatura de División de Delito Financieros (PNC): 3 de abril de 2014
6. Entrevista a persona que ha delinquirado 1, realizada en bartolinas policiales: 3 de abril de 2014
7. Entrevista a persona que ha delinquirado 2, realizada en bartolinas policiales: 10 de abril de 2014
8. Entrevista a persona que ha delinquirado 3, realizada en bartolinas policiales: 10 de abril de 2014



Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025*

Herard Von Santos

San Salvador, El Salvador
herardvon@yahoo.com

Recibido: octubre 7 de 2014
Aceptado: octubre 28 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 183-225]

Resumen

El presente análisis abordará como ejes centrales el origen de las pandillas, quiénes las conforman, la organización o estructuración con la que cuentan, las actividades ilícitas que ejecutan, su control territorial y, a partir de ello, se elaborará una prospectiva relativa a tres escenarios estimados para el próximo decenio, situación que, por hoy, conforma el mayor reto a la seguridad pública del país.

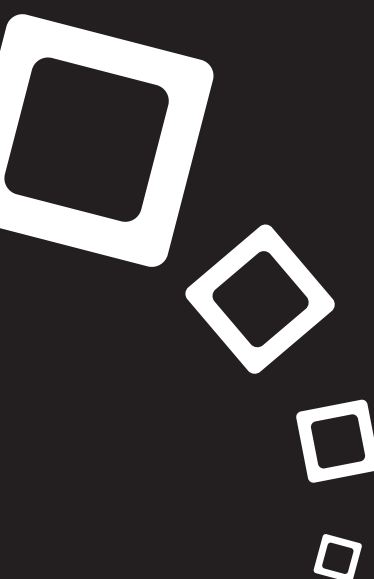
Pero ¿Cómo se mide el impacto de las pandillas en una sociedad?, algunos parámetros podrían ser: La medida del alcance y la expansión territorial, el total de su actividad delictiva, su disposición de romper el orden social establecido, su capacidad para desplazar y sustituir el control estatal y su capacidad para acabar con la vida del ser humano.

De igual manera, se arrojará luz sobre la incidencia que grupos delictivos externos o internos del crimen organizado tienen para influir en estas tendencias, y las políticas y recursos que el Estado ha utilizado para impedir o disminuir la concreción de estas tendencias en el accionar de las pandillas. Además, se incluirá el análisis de las posibles medidas a implementarse para contrarrestar estas tendencias delictivas.

Palabras clave

Seguridad pública, seguridad nacional, pandillas, actividad delictiva, control territorial, crimen organizado.

* Estudio estratégico y prospectivo original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el sexto número de la revista "Policía y Seguridad Pública"



**Salvadoran gangs
and their criminal
behavior: Foresight on
their organizational
structures and
territorial expansion
for the next decade,
2015-2025***

Herard Von Santos

San Salvador, El Salvador
herardvon@yahoo.com

Received: october 7, 2014
Accepted: october 28, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 183-225]

Abstract:

This analysis will address gangs as its focal point, including who their members are, their level of organization or their structure, the illegal activities they carry out, and their territorial control. Therefore, a Foresight with three estimated scenarios for the next decade shall be developed, as this situation currently represents the biggest challenge to the country's public safety.

But, how is the impact of gangs in a society measured? Some parameters might be: Measuring their extent and territorial expansion, their criminal activities in total, their willingness to break the established social order, their ability to displace and substitute state control, and their capability of ending the life of human beings.

Likewise, this analysis shall shed light on the impact that external or internal organized crime groups have in order to influence these trends, as well as the policies and resources that the State has used to prevent or lessen the realization of such trends among the gangs. Furthermore, it will include a study of possible measures to be implemented to counter these criminal trends.

Key words:

Public safety, national security, criminal activity, territorial control, organized crime.

* Original, strategic and Foresight study of the Scientific Research Center for the "Police and Public Security" Journal



1. Introducción

Según el informe del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (Unidad de Monitoreo y Análisis 2014a), el pandillerismo es un fenómeno coetáneo ligado a un explosivo y sostenido crecimiento demográfico, a lo cual acompaña siempre una espontánea y, por lo mismo, descontrolada expansión física de lo urbano. La pobreza y toda clase de carencias de infraestructuras y servicios básicos y sociales, son en buena proporción, algunas causas que coadyuvan al apareamiento de las pandillas; problemas como la falta de recursos, la marginalidad y la desocupación, empañan el ambiente en estos barrios, dando lugar a la disgregación del núcleo familiar, cuya réplica de tipo sociológico y hasta sicopatológico, en ciertos casos por parte de adolescentes y jóvenes, es la violencia organizada.

Pero la actividad delictiva generada por las pandillas constituye una amenaza a la seguridad nacional de la sociedad salvadoreña y plantea serios retos en su combate para los cuerpos policiales. En el plano regional, éste estudio pretende adentrarse y generar una radiografía estratégica sobre la organización de las pandillas, sus formas de operación y procesos que median en la expansión y control territorial durante los últimos 10 años (2004-2014), y sus implicaciones generadoras para la seguridad pública y, a partir de ahí, generar los posibles escenarios futuros de su actividad ilícita en el decenio 2015-2025.

Esto posibilita entender el fenómeno de las pandillas y, de ésta manera, recomendar políticas públicas en materia de seguridad, así como planes particulares de actividades policiales que permitan diseñar propuestas con componentes preventivos y de combate. Además, se han plasmado las debilidades institucionales para contrarrestar y combatir los efectos sociales de la inseguridad.

Será el primer trabajo estratégico sobre éste fenómeno delictivo en cuanto provee futuros escenarios del desarrollo criminal de las pandillas, a partir de criterios más inteligentes y vanguardistas, que les permitirá a las agencias de gobierno planificar las políticas a seguir para atajar, combatir y desarticular estas organizaciones criminales.

Se espera que el presente trabajo constituya una importante herramienta para los planificadores, analistas estratégicos y tomadores de decisiones; en el ámbito de la seguridad pública y constituya uno de los primeros esfuerzos en materia del uso de las herramientas prospectivas y su uso potencial para el estudio del entorno futuro.

1. Metodología

Esta investigación ha sido elaborada mediante los datos recolectados a través de las siguientes técnicas:

Entrevistas y visitas

La entrevista de élite, permitió moldear el recurso de modelaje de impactos cruzados; es decir, obtener consensos cualitativos calificados de los distintos miembros de la comunidad de especialistas. Se verificaron las siguientes entrevistas con personal clave para la investigación y visitas de trabajo a algunas unidades de la Sub Dirección Antipandillas.



Entrevistas

1. Analista estratégico, Centro Transnacional Antipandillas (CAT), Sub Dirección Antipandillas. San Salvador, 3 de septiembre de 2014.
2. Analista estratégico, División de Inteligencia Antipandillas, Sub Dirección Antipandillas. San Salvador, 16 de septiembre de 2014.
3. Jefe policial, Centro Transnacional Antipandillas (CAT), Sub Dirección Antipandillas. San Salvador, 15 de septiembre de 2014.
4. Jefe policial. División de Investigaciones Especiales Antipandillas, Sub Dirección Antipandillas. San Salvador, 27 de agosto, 2 y 9 de septiembre de 2014.
5. Analista, Unidad de Análisis y Monitoreo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. San Salvador, 20, 25 y 28 de agosto, 4 de septiembre de 2014.

Visitas

1. Centro de Inteligencia Policial. Reunión de trabajo, 1 de septiembre de 2014.
2. División de Investigaciones Especiales Antipandillas, Sub Dirección Antipandillas. Visitas 11 y 16 de septiembre de 2014.
3. División de Inteligencia Antipandillas, Sub Dirección Antipandillas. Visita 12 de septiembre de 2014.
4. Centro Transnacional Antipandillas (CAT), Sub Dirección Antipandillas, visitas 26 de agosto y 3 de septiembre de 2014.
5. Departamento de Análisis del CAT, Sub Dirección Antipandillas. Visita, 3 de septiembre de 2014.
6. Departamento de Análisis y Tratamiento de la Información (DATI) del CAT, Sub Dirección Antipandillas, 10 de septiembre de 2014.
7. Unidad de Análisis y Monitoreo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Visita 11 de septiembre de 2014.

Datos estadísticos

1. Datos sobre la población de pandilleros (2004-2014), penados en el sistema carcelario nacional.
2. Datos sobre los delitos de homicidio cometidos por pandilleros (2013-2014).
3. Estadísticas sobre el delito de extorsión cometido desde los centros penales en 2014.

4. Estimados de la cantidad de dinero obtenida por las pandillas en delitos de extorsión desde los centros penales.
5. Zonas geográficas de control territorial ejercidas por las pandillas en las principales zonas del país.
6. Estadísticas sobre el decomiso de armas de fuego industrial y artesanales decomisadas por la PNC en los últimos 6 años (2008-2013).
7. Estadísticas de armas de fuego industriales y artesanales entregadas por las pandillas durante la vigencia de la tregua (2011-2013).
8. Incautaciones de armas en centros penales, año 2013.
9. Cuantificación de los miembros activos de las pandillas y su base social y familiar.
10. Incremento de personal militar en tareas de seguridad pública 2006-2013.

Problemas en la investigación

Desde un principio, este estudio careció de la colaboración de unidades investigativas de la PNC claves en el combate a las maras o pandillas, privando el acceso a información importante que hubiera permitido una prospectiva más completa que sustentara de mejor manera la investigación. Unidades como el CIP (Centro de Inteligencia Policial), la División Anti extorsiones y la DGCP (Dirección General de Centros Penales) estuvieron ausentes en este estudio.

Aunque en un primer momento se pudo conversar con personal del CIP para exponerles la necesidad de información y colaboración por parte de ellos para obtener insumos para este estudio, ya no fue posible concretar tal colaboración, desconociéndose hasta el momento los motivos. Mientras que con las otras dos unidades, ni siquiera fue posible obtener una contestación a la solicitud de colaboración y apoyo que en su oportunidad les fue enviada.

Esto obligó a consultar fuentes alternativas de información, tales como informes publicados por instituciones que monitorean las cuestiones de seguridad pública como la ANEP y la UCA, y declaraciones que algunos jefes policiales han hecho a los medios de comunicación como La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy y Diario El Mundo.

La información obtenida fue procesada utilizando el método de la línea del tiempo para describir el apareamiento y desarrollo de las pandillas. Las entrevistas proporcionaron el punto de vista de los analistas de las unidades de inteligencia sobre el modus operandi, la estructura, los delitos, sus integrantes y la regionalización de las actividades delictivas.

Los cuadros estadísticos, los mapas y los infográficos, se han utilizado para entender el impacto real de algunas actividades específicas de las pandillas, en lugares como los centros penales y las áreas consideradas bajo su control, además, conocer su involucramiento en el trasiego de armas y drogas en la región y las estructuras de dirección que las conforman.

Los escenarios fueron creados a partir de la interpretación de los diversos indicios recolectados por las agencias de inteligencia policiales, indicios que fueron comparados con el comportamiento de las pandillas a lo largo de 28 años de desarrollo y actividades ilícitas, y con el desarrollo de fenómenos similares en México, Colombia y El Salvador (en el pasado conflicto interno 1980-1992).

Estos indicios se obtuvieron a partir de informes de inteligencia, análisis, documentación sobre las diferentes estructuras de las pandillas, material fotográfico y las tendencias en el comportamiento delictivo de las mismas, sobre todo, en el uso de armas de guerra, explosivos, la encriptación y codificación de sus comunicaciones y el uso de un nuevo escalón de inteligencia.

A solicitud de las personas entrevistadas, se han omitido sus nombres propios por motivos de seguridad. Solamente se mencionan las unidades policiales a las que pertenecen y la fecha en que se entrevistaron.

La metodología prospectiva

La prospectiva es una metodología que ayuda a colocar en contexto la evolución de las pandillas y su probable desarrollo, en un periodo de 10 años (2015-2025). Es decir, la construcción de futuros posibles a partir de premisas establecidas, coherentes con el desarrollo del fenómeno u objeto de estudio, en este caso, el desarrollo de las pandillas.

Con la prospectiva se establecieron los escenarios factibles a partir de las tendencias identificadas en el estudio, como relevantes al desarrollo y accionar de las pandillas; su grado de probabilidad, así como las alternativas a las mismas. El método a emplear será el descriptivo-extrapolativo, el cual parte del conocimiento que hay sobre el desarrollo de las maras o pandillas hasta su presente para proyectar un futuro probable de las mismas.

3. Análisis histórico sobre el fenómeno de las pandillas

3.1 Los orígenes de las pandillas

Desde mediados de los años ochenta (algunas agencias policiales hablan de 1986 como fecha de surgimiento de las primeras pandillas en el país),¹ inmersos en el desarrollo del conflicto armado salvadoreño, grupos de jóvenes se vieron involucrados en diferentes expresiones de violencia ajenas al conflicto. Hacia finales del conflicto, y en las etapas finales del proceso de paz, las pandillas originarias empezaron su auto desmontaje paulatino sin que éste obedeciera a política gubernamental alguna.

La tendencia en este periodo, era que los jóvenes involucrados en estas organizaciones se dedicaran a las competencias de baile entre maras, riñas para obtener el respeto de sus similares o contrarios, y el consumo de marihuana, pega (de zapatos) y bebidas embriagantes.

1 Entrevista a analista estratégico, de la División de Inteligencia Antipandillas, (16 de septiembre de 2014).



3.2. Años 1992-2001: Expansión de las maras/pandillas

En 1992, con la firma de los Acuerdos de Paz, se abrió la posibilidad de desarrollo democrático en el país, pero éste trajo consigo la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad pública (Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional). Esto implicó el debilitamiento de la seguridad pública mientras el nuevo cuerpo de seguridad era formado y se desplegaba territorialmente.

Este vacío de autoridad estatal se vio agravado por el programa de repatriación de los Estados Unidos denominado: “Ley de reforma de la inmigración ilegal y responsabilidad del inmigrante” (IIRIRA), que estimuló una deportación de jóvenes delincuentes de origen salvadoreño. Esto provocó y permitió el desarrollo de las diferentes estructuras territoriales de cada pandilla que competirían entre sí por el control de los territorios y el fichaje de nuevos reclutas en los principales centros urbanos del país.

Hacia finales de 1999, las maras en El Salvador registraron su primera crisis interna por el poder y por la falta de un liderazgo fuerte en su interior; que según algunas agencias estatales (Unidad de Monitoreo y Análisis, 2014a), colocaron en riesgo la existencia de éste fenómeno, ya que los pandilleros locales se insubordinaron a los líderes que provenían de los Estados Unidos, porque éstos abusaron de su poder.

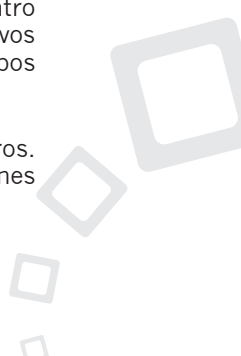
Es así, que se realizaron ciertos ajusticiamientos de líderes que provenían de los Estados Unidos (Cuscatancingo), mientras que otros, se impusieron a la fuerza como cabecillas a nivel nacional a través de una espiral de violencia que luego sería adoptada como forma común de operar de estos grupos. Esta situación, obligó a los líderes en los penales y en los Estados Unidos a realizar un giro drástico en las reglas internas a fin de recuperar la conducción e incidencia entre los pandilleros locales.

Generaron un cambio en sus reglas logrando así cohesionar las estructuras de carácter nacional e internacional. Democratizaron las estructuras locales ya que por mayoría simple podrían tomar decisiones en el marco de lo permitido, retiraron de las estructuras locales a los deportados y los ubicaron en una estructura más cualificada y de mayor rango para la ejecución del delito que llamaron “Programa”. Fue la segunda oportunidad para el Estado salvadoreño de acometer con fuerza y en todos los campos para aprovechar éste debilitamiento temporal y acabar con éste fenómeno delictivo.

En los años 2000 y 2001, las pandillas se recuperaron de su crisis interna debido a la estrategia antipandillas que adoptó el gobierno en ese momento, en el contexto de iniciativas tales como: El proyecto de Ley Antipandillas, el Plan Mano Dura, el Plan Mano de Hierro, comités ciudadanos, etc. Estos planes generaron una situación que obligó a los líderes pandilleriles en los Estados Unidos, en las calles de El Salvador y en los centros penales, a elaborar un plan que volviera a cohesionar sus estructuras locales (las clicas).

Estas políticas penales de persecución, reforzaron la cohesión y el control dentro de las pandillas, al facilitar el contacto entre jóvenes pandilleros y los nuevos liderazgos al interior de las cárceles, reforzando la filiación hacia estos grupos como una medida que les permite sobrevivir el ambiente de las prisiones.

Producto de la ejecución de estos planes, fue la detención de miles de pandilleros. Entre el 23 de julio de 2003 y el 5 de junio de 2004, se detuvieron en las regiones



central y metropolitana de San Salvador a 16,132 pandilleros (Gómez, 2013). De estos detenidos, 8,906 pertenecían a la MS13, 6,519 al Barrio 18, 126 a la Mao Mao, 58 a la Máquina, y 523 a otras pandillas.

De estas detenciones, 13,551 se resolvieron en los tribunales con sobreseimiento definitivo (puestos en libertad), que representó el 84%; 1,129 (7%) con sobreseimiento provisional (en vías de investigación en libertad); 807 (5%) con instrucción con detención; y tan solo 645 (4%) llegaron a la etapa final del proceso penal.

La tendencia en éste periodo fue la de cometer delitos cada vez más violentos, el asesinato, las violaciones, el descuartizamiento, el descabezamiento, la extorsión y el tráfico de drogas y armas, fueron sus actividades más lucrativas, volviéndose cada vez más eficientes en su cometimiento.

3.3. Año 2010: 24 años de pandillas

El fenómeno de los grupos delictivos fue evolucionando desde estructuras simples con un liderazgo directo ejercido por los cabecillas, hasta estructuras más complejas que requirieron sistemas de comunicación encriptados², rudimentaria de sus mensajes, estructuras logísticas, equipos de acción directa (sicarios, cobradores de renta, etc.), planificación y, su mayor logro hasta ahora, la configuración y estructuración de una organización que, a partir de su cualificación, ha ido creciendo para incluir nuevos liderazgos y abarcar su creciente control territorial.

Habrà que determinar si este creciente desarrollo en su actividad delictiva, respondió a una planificación a largo plazo o, mas bien, respondió a la acomodación temporal según los planes que el gobierno ejecutaba para combatirlos, y de la propia necesidad de sus cabecillas para implementar su visión de grupo, que al ser adoptada por el liderazgo nacional de las pandillas, se convirtió en una pauta a desarrollar por sus estructuras en todo el país. Es más probable que haya atendido a una acomodación temporal, que sin embargo, les mostró el tipo de respuesta del gobierno y cómo enfrentarla a partir de su experiencia directa.

3.4. Años 2011-2014: Pandillas de tercera generación

A partir del año 2000, las pandillas desarrollaron una mayor relación con los cárteles de drogas mexicanos y aumentaron el uso de las armas de fuego para enfrentar a sus opositores, abandonaron casi por completo el uso de los artefactos explosivos artesanales y pasaron a la obtención de artefactos explosivos industriales, como las granadas de mano, las que pasarían a utilizar en gran medida. Las armas de fuego artesanales las continúan utilizando pero para mantener su control en los centros penitenciarios.

Las relaciones con los cárteles de droga mexicanos y ex miembros del Ejército y de la otrora guerrilla de los años ochenta, han incidido en el aumento del entrenamiento paramilitar y en su participación activa en la trata de personas (con fines de explotación sexual mayormente), y de armas a nivel regional. Hacia los años

2 La encriptación es el proceso para volver ilegible información considerada importante. Una vez encriptada la información, sólo puede leerse aplicándole una clave. Se trata de una medida de seguridad que es usada para almacenar o transferir información delicada que no debería ser accesible a terceros.

2008 y 2010, se encuentran indicios de sus esfuerzos por desarrollar algún tipo de reconocimiento político y el reclutamiento de miembros cada vez más jóvenes para eludir la persecución penal de las autoridades al emplear menores de edad.

Desde el año 2012 hasta la fecha (septiembre de 2014), las pandillas salvadoreñas dan evidencias preocupantes sobre su interés por avanzar en su cualificación y extender a nivel regional sus operaciones delictivas, expandiendo su control territorial, poder e influencia en el ámbito internacional (El Herald, 2014). En definitiva, están dando sus primeros pasos para alcanzar un estado de desarrollo que los colocaría entre las “Pandillas de tercera generación”.

Las pandillas de tercera generación han desarrollado metas políticas. Operan o aspiran a operar en el extremo global del espectro, usando su sofisticación para ganar fuerza, obtener poder adquisitivo e involucrarse en actividades de carácter mercenario. Hasta la fecha, la mayoría de las pandillas de tercera generación han tenido, sobre todo, una orientación mercenaria, aunque en algunos casos han intentado alcanzar sus propios objetivos políticos y sociales (Wilson y Sullivan, 2008) como es el caso de las pandillas salvadoreñas.

El reconocimiento que hizo el gobierno de su capacidad de controlar el crimen en las calles, también les permitió a los jefes pandilleros en prisión, reforzar su liderazgo entre sus filas, ya que como consecuencia de las negociaciones patrocinadas con el gobierno, sus canales de comunicación y control fueron restablecidos o permitidos por las autoridades. Junto a éste reconocimiento político, las pandillas lograron que el gobierno aceptara a su grupo familiar como parte integral del problema delictivo y los incluyera en planes de desarrollo, reinserción y apoyo económico del Ejecutivo (Valencia, 2012).

3.5. Años 2012-2013: Los efectos de la tregua

Durante el período de la tregua, que va desde marzo de 2012 hasta mayo de 2013 (técnicamente la tregua aún está en vigor; pero desde mayo de 2013, el índice de homicidios volvió a los niveles anteriores de la misma), los cabecillas de las pandillas lograron retomar el control de las estructuras pandilleras, consolidaron sus propios liderazgos, purgaron a los desafectos, y mantienen en jaque al gobierno al controlar las estadísticas de homicidios, principalmente, ya han probado ser capaces de incrementar drásticamente el número de homicidios en un periodo de tiempo relativamente corto (imponen cuotas de homicidios a sus estructuras locales u ordenan el asesinato de policías, militares o custodios penales)³.

La cualificación, expansión territorial y aumento de la actividad delictiva por parte de las pandillas, son indicadores para nuestros cuerpos policiales del grado de sofisticación al que han llegado y el cual se debe tener en constante observación, para sacar las conclusiones adecuadas sobre esta amenaza al Estado salvadoreño.⁴

Sirva éste preámbulo histórico para pasar a examinar el estado actual del desarrollo de las pandillas salvadoreñas. Luego de ésta radiografía podremos entonces pasar a establecer los posibles escenarios de aquí a 10 años.

3 La información ha sido obtenida de documentos (Willas) decomisados a pandilleros en diferentes operativos de la PNC y que han podido consultarse para esta investigación.

4 Ver Capítulo 5, Actividades delictivas.

4. Los integrantes de las pandillas

Para el año 2010, se calculaba que el promedio total de involucrados en las pandillas, alcanzaba las 368,896 mil personas (Unidad de Monitoreo y Análisis, 2014b), lo que representa un 5% de la población salvadoreña. Aquí encontramos a los integrantes directos de las pandillas, al grupo de apoyo de acuerdo a la estructura a la que pertenece, y el grupo familiar que en su momento se vuelve cobertura legal y accionan como grupos de presión a favor de los pandilleros. Pero ¿Cómo hemos llegado a estas cifras? y ¿Qué tipo de personas integran las pandillas? Es necesario en éste punto remontarnos en el tiempo hacia principios de la década de los noventa.

4.1. Maras y deportaciones

En 1992, ocurrió la primera gran oleada de deportaciones desde los Estados Unidos hacia Centroamérica. En esa ola llegaron a El Salvador los primeros pandilleros californianos que cambiarían el rostro al país en los años venideros.

Se calcula que alrededor de 20,000 delincuentes centroamericanos fueron deportados a sus países de origen (sobre todo a El Salvador) en el breve periodo de 2000 a 2004 (Demoscopia S.A., 2007). Solo a El Salvador, entre el año 2000 y el 2008, el Departamento de Migración y Aduanas de los Estados Unidos deportó a 77,500 salvadoreños (Silva, 2013), y según un informe de la Dirección General de Migración y Extranjería del país, entre enero de 2009 a febrero de 2013, los Estados Unidos deportó a 76,828 salvadoreños de los cuales 31,459 tenían antecedentes penales (Membreño, 2013).

En 1996, los miembros activos de las dos principales pandillas (MS13 y Barrio 18), en el área metropolitana del gran San Salvador, representaban el 85% del total de pandilleros y sólo el 15% pertenecía a otras pandillas (Cruz, 2007). Al interior de las cárceles, otros juegos de poder se enfrentaron y, poco a poco, un nuevo esquema de control y nuevos personajes sentarían las bases para el control de las pandillas sobre ellas.

Foto 1: Pandilleros tatuados en una cárcel del país

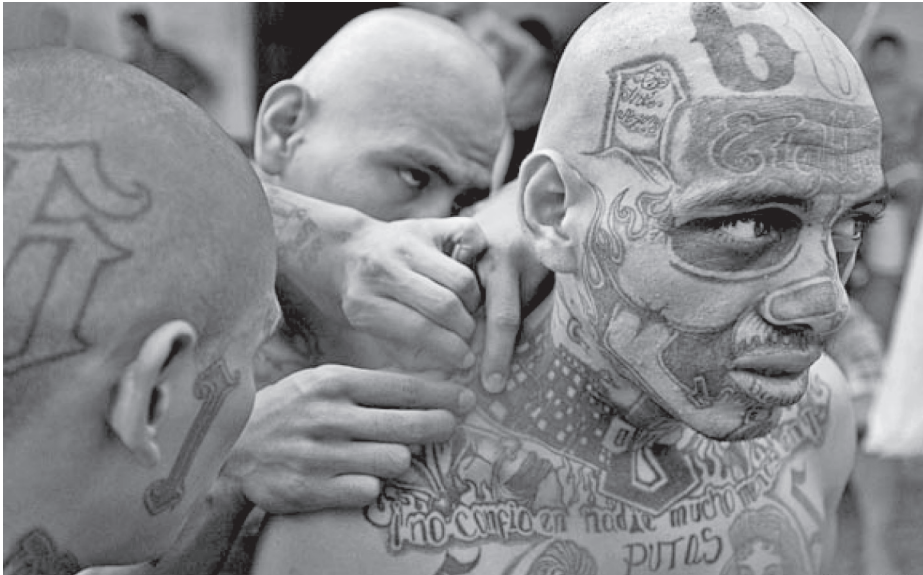


foto: Víctor J. Blue.

Según los datos de la Unidad de Análisis Estratégico del Centro Antipandillas Transnacional,⁵ el total de pandilleros adultos y activos en el país es de 32,310, de los que 21,619 están en libertad (14,868 corresponden a la MS13, 6,585 al Barrio 18 y 166 a otras pandillas), y 10,691 están en los centros penales (5,280 de la MS13, 4,099 pertenecen al Barrio18 y 1,312 a otras pandillas).

Si multiplicamos el total de pandilleros adultos activos por 3 (que en teoría son los sujetos externos a cargo de cada pandillero), tendremos un resultado de 96,930 personas involucradas con las pandillas en varios niveles delictivos como coautores y cómplices. Si sumamos a la base inicial (32,310) éste resultado (96,930) tendremos un total de 129,240 personas involucradas en el cometimiento de delitos.

Si agregamos a esté total (129,240) un promedio de dos personas que representan su base familiar, el resultado sería de 258,480 personas. Si sumamos los totales de las tres categorías (pandilleros adultos activos, sujetos externos y base familiar) el resultado es de 387,720⁶ personas involucradas en las actividades delictivas de las pandillas en diferentes niveles de participación. Según estos datos, estas personas se dividen en:

Sujetos de tipo externo

Está referida a la base social de la cual el pandillero hace uso para la ejecución del delito como coautores o cómplices. Dicha base opera a manera de célula

5 Datos estimados a junio de 2014.

6 Datos de la Unidad de Análisis Estratégico del Centro Antipandillas Transnacional, estimados hasta junio de 2014.

orgánica, ya que cada pandillero cuenta con tres personas, un niño (Mascota), una mujer (Haina) y un adolescente (Aspirante). El conjunto de estas personas se convierte en la gran masa poblacional de las pandillas. Recientemente, a la base social de las pandillas se le agregaron otros dos sujetos con roles bien definidos: el Chequeo (misiones de inteligencia) y el Paro (colaborador).

Sujetos de tipo interno

Palabrero/Ranflero/Jefe/Líder/Corredor: Sujeto que administra (coordinador) la acción o rumbo del grupo (clica). Éste sujeto es nombrado de forma democrática, es decir, por mayoría.

Ave/Letal/Macabro: Actor material del delito de homicidio.

Mente/mentecilla/maniaco: Se le llama así al sujeto con capacidad de análisis ante o en la preparación de las diferentes actividades delictivas. En pocas palabras, el intelectual de los delitos cometidos por pandilleros.

El soldado: Es el miembro común de la pandilla, el que ha sido iniciado (brincado) y que constituye el grueso de pandilleros que conforman las diversas estructuras de la pandilla.

5. Actividades delictivas

Las actividades delictivas de las pandillas también han mutado con el tiempo. Desde actividades iniciales como el robo, el hurto, las lesiones y pedir dinero en la vía pública a los transeúntes, hasta el desarrollo de actividades más lucrativas como el narcotráfico, las extorsiones, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas de fuego, la trata de personas con fines sexuales, etc.

En cuanto a las relaciones entre las estructuras pandilleriles con otras organizaciones criminales, debe tomarse en cuenta que las pandillas son muy territoriales, con una tendencia mínima a aliarse con otros grupos delincuenciales; mas bien, tienden a desplazar de sus zonas a otros grupos. Pero existen evidencias de comunicación⁷ y coordinación de las pandillas a nivel regional para la ejecución de actividades ilícitas, muchas de las cuales derivan de situaciones muy específicas, ocasionales y oportunistas.

Un ejemplo de esta colaboración transnacional, es la reciente captura de pandilleros salvadoreños en Tegucigalpa, San Pedro Sula, Santa Bárbara y Copán en Honduras. Según las declaraciones oficiales (Heraldo, 2014), estos pandilleros salvadoreños se encontraban en Honduras enseñando otras formas de comunicación encriptada a sus similares hondureños.

5.1 El narcotráfico

En el lenguaje policial común, es la venta de pequeñas cantidades de drogas dirigida principalmente a consumidores. Para estos grupos delictivos, el control de la distribución de drogas en los territorios bajo su control es el segundo medio

⁷ Documentos como las Willas encontradas en casas de seguridad de pandilleros en El Salvador, algunas de las cuales se refieren a visitas de pandilleros de Guatemala y Honduras.

por el cual la pandilla criminal obtiene recursos económicos para su economía de subsistencia y enriquecimiento ilícito.

Las pandillas salvadoreñas pasaron del narcomenudeo, a proveer seguridad, al transporte de las drogas por el territorio nacional, su distribución y comercialización (AFP, 2014). Para entender este paso de las pandillas, hay que comprender el gran incentivo económico que existe tras él. Un informe de diciembre de 2008 del Centro Nacional de Información sobre Drogas de los Estados Unidos, estimó que menos del 1% de las 600 a 700 toneladas de cocaína procedentes de Sudamérica en 2007, con destino a los Estados Unidos, pasó por Centroamérica (Meiners, 2010).

Desde entonces, el tránsito terrestre de cocaína parece haberse disparado. Aproximadamente de 300 a 400 toneladas por año pasaron a través de Centroamérica generando cientos de miles de dólares en ganancias para las pandillas. Estas actividades están respaldadas por una cada vez mejor red logística, la protección de elementos armados (que utilizan toda una gama de “armas pequeñas y livianas -APL-”), y una red de información y control que muchas veces es apoyada por elementos corruptos de la PNC (Escalante y Valencia, 2014).

Los informes de inteligencia policiales⁸ están de acuerdo en que las pandillas operan como facilitadores de rutas, envíos y transporte de drogas por las fronteras nacionales, o dando protección a tatus o caletas (depósitos clandestinos donde se guarda la droga mientras se traslada a otro país). Los carteles de la droga regionales también contratan a las pandillas para realizar acciones “especiales”, homicidios, ajustes de cuentas y otros.

Últimamente, se han visto los esfuerzos de las pandillas por lograr el control territorial en algunas áreas costeras del país (Rivas, 2014), lo que significa que estarían en capacidad de proveer lugares de ocultamiento clandestino para el tráfico de drogas o de establecer puntos de reabastecimiento de combustible para el tráfico marítimo de lanchas que transportan drogas hacia Guatemala, México y los Estados Unidos.

Algunos análisis de los organismos de inteligencia policial (CAT, 2014), señalan algunas dificultades en la consolidación de las pandillas como cárteles del narcotráfico a nivel nacional o regional. Según estos análisis, el mayor obstáculo que las pandillas encuentran para incursionar en éste rubro, es que en la ruta del tráfico de la droga, existen áreas con presencia de otras pandillas contrarias, lo cual impide su total incursión en dicha actividad, quedando su involucramiento únicamente a nivel de narcomenudeo hasta el momento.

5.2 Los homicidios

Aunque los datos sobre homicidios tuvieron una sensible disminución durante la vigencia de la tregua, la decodificación de Willas⁹ enviadas por los cabecillas de las pandillas a sus estructuras locales, en las cuales ordenaban la privación de libertad, homicidio y enterramiento de sus víctimas en cementerios clandestinos; no deja lugar a dudas que eran falsos, y que solo sirvieron para obtener beneficios del gobierno en los centros penitenciarios.

8 Se consultó a las unidades de inteligencia de las diferentes unidades policiales que integran la Sub Dirección Antipandillas de la PNC.

9 Estos documentos fueron consultados con la debida autorización para esta investigación.

Por ejemplo, las cifras de los desaparecidos fue aumentando en consecuencia, y a partir de 2013, se dispararon las sospechas sobre éste auge, que en la mayoría de las cuales, las víctimas fueron asesinadas y enterradas en fosas secretas. Sólo en el área de Colón, La Libertad, se reportó el hallazgo de 44 cadáveres en una fosa común y clandestina (Dudley, 2014), y ya para principios de 2014, el aumento de los homicidios llegó a un 12% (318 homicidios), para luego revertirse la disminución de los mismos lograda a principios de 2013 (García y Chávez, 2014).

Fuentes forenses sostienen que algunos de los cuerpos encontrados pertenecían a personas con reporte de desaparecidos en 2008, por lo que la reducción reflejada en las cifras posiblemente no corresponda con su dimensión real. Fuentes periódicas también señalan que entre 2006 y 2011 han sido localizadas en el país más de 100 fosas y cementerios clandestinos, lo que indica que se trata de una práctica que ha ido en aumento (IUDOP, 2014).

Foto 2: Agentes de la PNC procesando una escena del delito



Foto: El Diario de Hoy

El criminalista forense de la FGR, Israel Ticas, asegura que en los últimos cinco años ha participado en la recuperación de 513 cadáveres que fueron lanzados en pozos o sepultados en fosas clandestinas por grupos delincuenciales. (EDH, 2011). Solo en el área metropolitana se han detectado cerca de 50 cementerios clandestinos. De los 513 cadáveres, el 95% corresponde a menores de 17 años y un 85% son mujeres.

Esta situación es más preocupante si se analiza la tendencia al aumento de los mismos. Entre 2009 y 2013, las denuncias de personas desaparecidas captadas en sede policial pasaron de 436 a 1,140, alcanzando su mayor crecimiento en 2012, con 1,682 denuncias; mientras que en 2013 fueron consignadas 1,140 denuncias más. Esta tendencia se mantuvo en los primeros 4 meses de 2014. Entre el 1 de enero y el 30 de abril, se reportaron en sede policial un total de 533 denuncias (IUDOP, 2014).

En 2013, se cometieron 1,786 asesinatos, mientras que para 2014 (hasta septiembre) esa cantidad se disparó a 2,841, es decir, 1,055 asesinatos más que el año anterior (Marroquín, 2014). Las cifras de la policía detallan que la región metropolitana de San Salvador sigue siendo la más violenta del país. Detallan que en esa región se cometieron 780 homicidios en 2013, cifra que aumentó a 898 homicidios en 2014 (hasta septiembre).

El informe dado a conocer por el director de la PNC (González, 2014), agregó que durante el año 2013 murieron 15 agentes, mientras que durante el 2014 (hasta octubre) el número de agentes asesinados asciende a 32 (muertos en actos del deber o mientras disfrutaban de descansos, permisos o cuando se dirigían a sus labores).

El histórico de los homicidios en el país de 2002 a 2012 es el siguiente:

Cuadro 8
Histórico de homicidios 2002-2012

Año	Número de homicidios	Año	Número de homicidios
2002	2,204	2007	3,497
2003	2,388	2008	3,179
2004	2,933	2009	4,367
2005	3,812	2010	3,985
2006	3,928	2011	4,274
		2012	2,576

Fuente: Elaboración propia con datos del informe del IUDOP (2014), UCA.

Según el último estudio del IUDOP (2014), de acuerdo a los registros oficiales, entre 1990 y 2013 han sido asesinadas en El Salvador un poco más de 73,000 personas, cifra cercana a las muertes que se calculan ocurrieron durante el pasado conflicto armado.

5.3 Las extorsiones

No hay certeza, pero se estima que entre 2004 y 2005, los cabecillas de las pandillas decidieron explotar económicamente el control territorial del que disponían. Es cuando aparece el término “rentear”. Todo negocio en sus territorios debía pagar un tributo a la pandilla para que sus dueños pudiesen librarse de las represalias si no lo hacían. Ahora las pandillas disponen de un fondo general con el cual alcanzan nuevos niveles de organización y sofisticación en su accionar delictivo.

En cuanto a las extorsiones desde los centros penales, los últimos informes de inteligencia¹⁰ arrojan un cuadro que se agrava año con año. De los 27,039 presos en centros penales (según DGCP), solamente el 26.18% (7,079) de los internos se encuentran detenidos por delitos de extorsión (condenado o procesado); mientras que el resto de la población reclusa, el 73.82%, se encuentra por otros delitos. Del porcentaje total referido (26.18%), solo el 48.59% (3,440) son internos que pertenecen a pandillas y el otro 51.41% (3,639) son particulares o no pandilleros condenados o procesados por éste delito

De los 3,440 pandilleros detenidos por el delito de extorsión, solo 2,440 (70.93%) están condenados, mientras que 1,000 (29.07%) están siendo procesados.¹¹ De la población total (3,440) 798 corresponden al sexo femenino (23.20%). De ellas, 521 están condenadas y 277 son procesadas. Del total de mujeres detenidas (798) por el delito de extorsión, 420 pertenecen a la MS13 y 378 reclusas al Barrio 18.

En otros informes de la División de Investigación Antiextorsiones (DIE), a nivel nacional y en un periodo de 10 meses aproximadamente, se verificaron un total de 788 casos de extorsiones (investigados), de los que el 19.39% (137) de los casos, se activaron al interior de los centros penales, es decir, que estaban siendo cometidos por los privados de libertad. Por otro lado, según las investigaciones, el 56.60% (446) de los casos, estaban siendo cometidos por personas en libertad. Existe además, un porcentaje del 26.01% (205 casos), que aún se encontraban en proceso.¹²

Del total de casos registrados desde centros penales (137), el 51.09% fueron cometidos desde penales con población mixta entre internos comunes y pandilleros. Mientras tanto, en los penales con población exclusiva de pandilleros el 29.93% fueron casos cometidos por miembros de la MS13 (penales de Ciudad Barrios, Chalatenango y San Francisco Gotera). El otro 12.41% fueron cometidos por el Barrio 18 (penales de Quezaltepeque y Cojutepeque) y el 6.57% de los casos tenían que ver con resguardos de menores con población mixta (Tonacatepeque e Ilobasco).

Aunque en el año 2011 se verificaron 270 llamadas desde los centros penales con la finalidad de cometer el delito de extorsión, 164 en el 2012 y 137 en 2013,¹³ que significa una tendencia a la baja, aún es muy temprano para determinar si la misma obedece a la efectiva operatividad de la policía o al uso, por parte de las pandillas, de medios tecnológicos (celulares) inteligentes que les permitan realizar una gran cantidad de llamadas desde el mismo aparato en el término de unas pocas horas.

10 Departamento de Inteligencia Penitenciaria (2014).

11 Datos actualizados al 25 de marzo de 2014.

12 Los porcentajes antes expuestos podrían variar, ya que por estar en proceso algunos no fueron incluidos.

13 Departamento de Inteligencia Penitenciaria (2011, 2012 y 2013).

En los datos revisados,¹⁴ el 51% de las extorsiones se han iniciado mediante una llamada telefónica; el 32% mediante visita personal ya sea a la vivienda de la víctima o a su negocio; y el 17% han iniciado mediante un anónimo manuscrito (González, 2014). Según los datos estadísticos de la PNC, \$7.9 millones es el total de exigencias que extorsionistas hicieron a sus víctimas entre enero de 2013 y agosto de 2014 (Flores, 2014). Sin embargo, las gremiales empresariales del país estiman éste monto en \$53 millones en esos años.

5.4 La Trata de personas

Por ahora, la trata de personas para la explotación sexual es incipiente y, básicamente, está referida a la satisfacción de las necesidades sexuales de los pandilleros, tanto de aquellos en libertad como de aquellos internos de los centros penales. Por lo general, son jóvenes obligadas a mantener relaciones sexuales con pandilleros en una circunstancia en la que la víctima no es privada de su libertad, sino que se emplea la coerción y la amenaza del empleo de la violencia sobre ella o sus familiares.

Una vez que la joven en cuestión es abusada, es dejada en libertad de regresar a su hogar. Otro método que empieza a extenderse, es el uso de jóvenes que son obligadas a brindar servicios sexuales a internos de los centros penales en los que un pandillero cobra a los otros por el derecho a tener sexo con la víctima.

Al intentar diversificarse en la obtención de réditos económicos, las pandillas pueden ver en la trata de personas para fines de explotación sexual, un lucrativo negocio que aún es incipiente, sin embargo, hay que tomar en cuenta que las bases para un ulterior desarrollo ya han sido colocadas. Según algunos analistas policiales,¹⁵ ocasionalmente y producto de circunstancias determinadas, éstos pueden entablar comunicación con otras estructuras regionales para realizar coordinaciones y favorecer actividades criminales de las pandillas en la región donde pudiesen incluir la trata de personas.

6. Estructura de las pandillas

En la actualidad, las pandillas cuentan con una organización que se divide en tres niveles de importancia: La estructura local bautizada clicca o cancha (es el nivel básico de la estructura, aquí existen las llamadas Patrullas Locas, grupos elites entrenados y formados para misiones de la pandilla), éstas a su vez cuentan con pequeñas estructuras en formación denominadas zonas (MS13) y núcleos (18).

La estructura regional llamada programa o tribu (que marca un desarrollo acelerado y poco visto en otros ejemplos de pandillas en el mundo) y, por último, la nacional o ranfla (último escalón de organización que nos demuestra la mutación a estructuras más organizadas y más cualificadas). Ahora, la inteligencia policial habla de una estructura aún superior en jerarquía a la Ranfla, la llamada "Familia", la que no solo agrupa a las pandillas, sino que incluye grupos mafiosos del crimen organizado como los narcotraficantes.

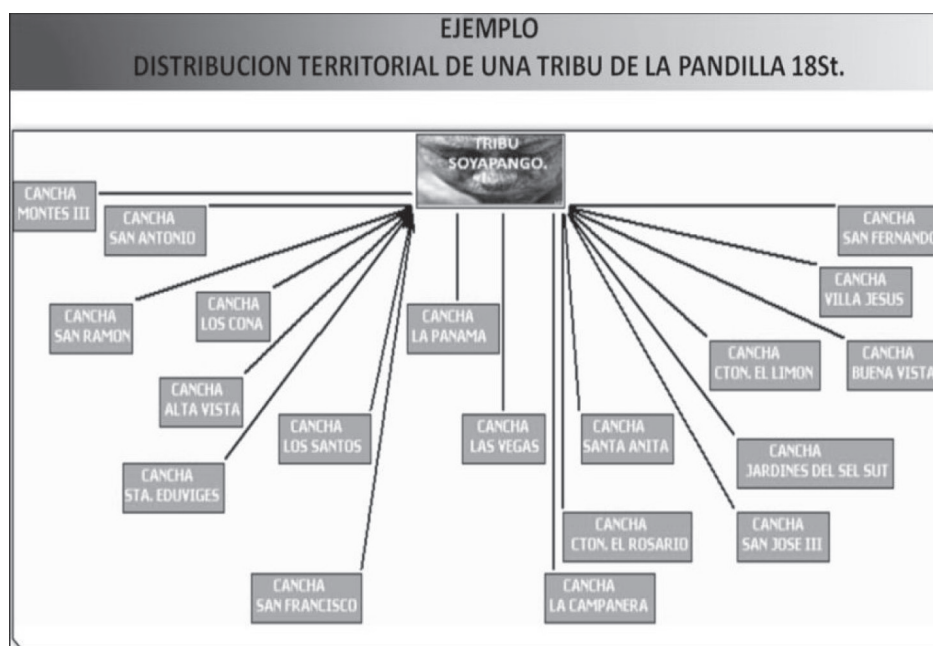
14 El informe referido no especifica si el dato estadístico corresponde a 2012 o 2013.

15 Entrevista hecha a un analista estratégico, Centro de Análisis, Centro Antipandillas Transnacional, (12 de septiembre de 2014).

6.1 Estructuras en los centros penales

Al interior de cada centro penal funciona una estructura de poder jerárquico denominada “Ranfla”, formada por sujetos de alta peligrosidad y con notoria trayectoria delictiva. El poder de la Ranfla al interior de cada centro penal, está sustentado por sus métodos de terror y violencia. Esta organización pandilleril ejerce el control interno, lo cual incluye en muchos casos personal de seguridad (custodios) y, en otros, mandos medios o personal con influencia en las penitenciarías. Para ello, la Ranfla asigna internos dedicados a controlar el cumplimiento de distintas órdenes y reglas. Quebrantar las mismas puede traer como consecuencia la muerte.

Esquema 1
Distribución territorial de una Tribu de la pandilla Barrio 18



Fuente: Centro Antipandillas Trasnacional, PNC.

El liderazgo o jerarquización de las pandillas es, en realidad, una combinación de dos sistemas de dirección que permite un control en apariencia más difuso, dándole al pandillero la sensación de participar en las decisiones de sus estructuras. Por ejemplo, cuando la Clica/Tribu se reúne para tomar acciones operativas o disciplinarias, todos los integrantes de la misma participan de su discusión y, por mayoría simple, toman una decisión. Esta situación es recogida por el informe de la USAID (Demoscopia S.A., 2007) sobre pandillas en Centroamérica.

Al establecerse los liderazgos a nivel regional y nacional,¹⁶ son ellos los que deciden qué se puede o no hacer dentro de las pandillas, ordenan qué acciones se pueden realizar (las pegadas) y como se ejecutan.

16 Una estructura de mando nacional que está conformada por un cabecilla de cada pandilla en prisión o en libertad.

Estos máximos cabecillas son los receptores de la mayor parte del producto económico de las actividades lucrativas ilícitas que sus “soldados” realizan, deciden qué proporción de dinero se puede gastar en tal o cual actividad, o si debe destinarse al mantenimiento de sus familias.

Esquema 2
Estructura de mando y organización territorial de la Mara Salvatrucha (MS13)



Fuente: Centro Antipandillas Trasnacional, PNC.

6.2 Conformación de grupos élite

La interceptación de comunicaciones entre los cabecillas de pandillas,¹⁷ ha revelado la creación de grupos elites armados entre las pandillas que reproducen la concepción paramilitar que ahora desarrollan, estableciendo pequeñas tablas de asignación de equipos y municiones, utilizadas por los ejércitos regulares.¹⁸ Estas Willas establecían que cada programa (es decir, un total de 80 grupos si se contabilizan los 80 programas identificados por la inteligencia policial),¹⁹ tiene que tener un grupo de choque bien entrenado y con equipo completo, 220 cartuchos, 7 cargadores, arnés, 1 pistola y chaleco anti balas.

17 Esto se refiere a la captura de documentos tanto en los centros penales como en casas de habitación de pandilleros, que luego son analizados por expertos en decodificación de los mensajes pandilleriles de la PNC.

18 TOE: Tablas de Organización y Equipo.

19 Unidad de Análisis Estratégico, Centro Antipandillas Trasnacional, Sub Dirección Antipandillas, PNC.

Cuadro 9
Exigencias económicas de las ranflas en las prisiones por cada interno

Pandilla	Programa	Meeting	Limpieza	Sepelios	Celda	Ranfla	Visita	Total
MS13	\$19	\$5	\$6.40	\$1.00	\$1.00	\$25		\$61.40
P18			\$2.50			\$10	\$1.00	\$13.50
Total								\$74.90

Fuente: CIP/DIAP (Centro de Inteligencia Penitenciaria y Departamento de Inteligencia Anti-pandillas).

A finales de marzo de 2014, se hizo pública la preparación de un grupo especial por parte de la mara "Salvatrucha", una de las dos pandillas más poderosas que operan en territorio salvadoreño. El Grupo Especial para Operaciones Especiales del Barrio, fue el nombre con que se bautizó a éste nuevo grupo de elite en la pandilla, de acuerdo con fuentes policiales y de inteligencia militar (EDH, 2014).

Los informes señalan que al menos 60 pandilleros recibieron entrenamiento en tácticas de emboscadas, escape y fuga, contraemboscada, contención de fuerzas enemigas, así como montaje y desmontaje de diversas armas de fuego. Del análisis de estos factores podemos inquirir que la tendencia seguirá siendo por parte de las pandillas, la de aumentar su disponibilidad y acceso a las armas de mayor calibre (cohetes antitanques, lanzagranadas, fusiles de asalto, subametralladoras, armas de mano), explosivos y armas artesanales y un aumento de su relación con otros grupos criminales regionales, en procura de entrenamiento, consejo y lazos de trabajo comunes.

El entrenamiento es desarrollado por pequeños grupos (unidades) a nivel escuadra (10-12) y pelotón (30). Es decir, que estamos ante el inicio de la conformación de grupos armados irregulares en el país, muy similar al desarrollo de los primeros grupos insurgentes en los años setenta que, a medida que crecen y aumentan su disponibilidad de armamento de guerra, estarán en capacidad de desafiar al Estado por el control territorial, y aumentar el desarrollo de actividades delictivas en todo el país; además, contarán con la capacidad de extender este accionar delictivo a nivel regional (centroamericano).

7. Control territorial

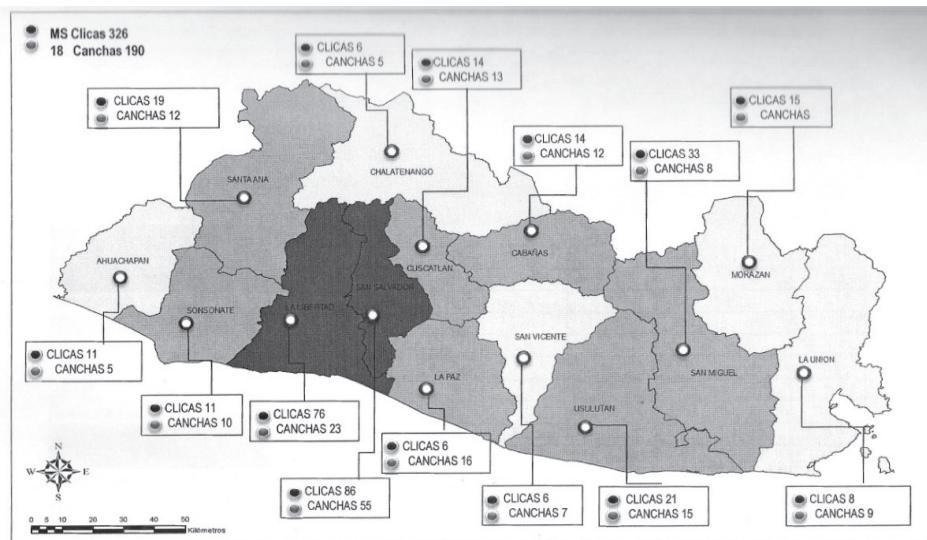
El control territorial que ejercen las pandillas, nació de la acumulación poblacional progresiva de sus miembros en los barrios y colonias, que fue potenciándose debido a dos factores: La rápida expansión de los pandilleros deportados desde los Estados Unidos desde 1992, y las filaciones constantes que las nuevas organizaciones lideradas por éstos obtuvieron de una masa de jóvenes cada vez más desalentada por no poder incorporarse al esquema productivo del país, y que luego se conocerían como pandillas o maras.

Ya para el final de los años noventa, las autoridades de Seguridad Pública (Unidad de Monitoreo y Análisis, 2014a) calculaban en unas 600 estructuras locales conocidas como clicas o canchas, las que se habían organizado en todo el territorio nacional, y para la década del 2000, se había observado un crecimiento acelerado y sistemático de dichas estructuras, pero con algunos agregados estratégicos producto de su desarrollo bajo nuevas formas de organización, reglas y modalidades delictivas. Para septiembre de 2014, éste cálculo había subido a 2024 zonas bajo influencia y presencia de estos grupos (1,387 MS y 637 Barrio 18).

El monitoreo del MJSP es aún más detallado y nos presenta datos territoriales preocupantes si no se toman en cuenta para establecer una política de choque más eficaz que las hasta ahora ejecutadas por el gobierno. Las pandillas han extendido su presencia a 214 municipios, 1054 colonias, 368 cantones, 180 barrios y 422 territorios (lotificaciones, residenciales o comunidad), que suman 2,238 territorios en total. Esto ha significado que los cálculos de personas involucradas en las pandillas como sujetos activos de las mismas totalicen 121,440, que incluyen la base interna (30,360) y social (91,080) de las pandillas (Unidad De Monitoreo y Análisis, 2014a).

Estos datos difieren de los aportados por la Unidad de Análisis Estratégico del CAT, pertenecientes a la Sub Dirección Antipandillas de la PNC, debido a que éstos no basan sus proyecciones sobre el número de estructuras pandilleriles, sino sobre la base del número de pandilleros adultos detenidos o en libertad. Por lo que los datos totales sobre la base interna y social de las pandillas deben tomarse con precaución hasta que no se hayan definido con claridad y objetividad las variables utilizadas para efectuar éste cálculo.

Mapa 3
516 estructuras locales en las cabeceras departamentales del país



Fuente: PNC.

Cuando en septiembre del año 2004, las autoridades de Centros Penales decidieron mantener separados a los miembros de pandillas rivales, la medida pasó por asignarles, primero áreas o recintos separados en una misma cárcel, hasta que les fueron asignadas cárceles a cada pandilla. En el entorno de los centros penales, las pandillas han desarrollado estructuras más cerradas, con un mayor nivel de cohesión social, y ésto posiblemente ha contribuido a la institucionalización de las pandillas en la calle.

Esquema 3
Ranfla Nacional, pandilla MS13



Fuente: PNC.

En cuanto a los pandilleros adultos recluidos, el último informe del Departamento de Inteligencia Penitenciaria (2014),²⁰ indica que en el centro penal de Quezaltepeque están los pandilleros del Barrio 18, de la línea revolucionaria; en el penal de Ciudad Barrios están los de la MS13; en el centro penal de Chalatenango los MS13; en el centro penal de Cojutepeque los del Barrio 18, línea sureña; el centro penal de Izalco alberga a pandilleros de la 18, sureños y revolucionarios; y el centro penal de San Francisco Gotera alberga a pandilleros de la MS13.

²⁰ Dirección General de Centros Penales (2014).

En 2004 había 12,000 personas encarceladas, diez años después (2014) son 27,039 internos, en un sistema diseñado para 8,490.²¹ De éstos, el 59.07% (15,971) corresponde a internos comunes, y el 40.93% (11,068) corresponde a pandilleros.

Los pandilleros han “mapeado” el país, empezando por los territorios bajo su influencia, esto después de una orden general salida de los penales en la que indican que cada clica debe elaborar un croquis en el que se detallen puntos de interés para la pandilla como: Lugares de infiltración por parte del enemigo o de su estructura, o la ubicación clandestina de cementerios y de tatus/caleta/caletaje, que son lugares de ocultamiento de armas, dinero o drogas (Unidad de Monitoreo y Análisis, 2014c).

8. Tráfico de armas

El trasiego de armas ilícitas, se ha convertido en uno de los cinco mayores problemas que enfrenta la PNC en este principio del siglo XXI,²² (Santos, 2008), constituyendo en el mediano plazo un desafío de características imprevisibles, sobre todo, al considerar que el trasiego ilícito de armas está profundamente vinculado con el cometimiento de otros ilícitos como el narcotráfico, la trata de personas, las luchas entre pandillas y una cada vez más desafiante actitud contra la PNC por parte de las pandillas.

La PNC asegura que los traficantes de armas utilizan los mismos puntos por donde pasa ilegalmente el queso, la droga y hasta los migrantes. Un número indefinido de armas provenientes de Honduras, Guatemala y Nicaragua pasan de contrabando por aproximadamente 130 puntos ciegos del país, según el Sub Director de Áreas Especializadas (SAEO) de la PNC, Comisionado Douglas Omar García Funes (Molina y Monti, 2006).

Inteligencia Policial sostiene que pandilleros centroamericanos podrían estar conectados con la guerrilla y los narcotraficantes colombianos por medio del negocio ilícito del tráfico de armas, estableciéndose que existe trasiego de armas desde Centroamérica hasta Colombia y viceversa²³.

Hay que hacer notar que éste poder de fuego en constante aumento desde el año 2000, no significó en la práctica una creciente violencia contra los miembros de la PNC. Sin embargo, esta conducta de conveniencia, luego de la tregua facilitada por el gobierno en 2013 ha sido abandonada, las confrontaciones con la PNC han ido en aumento, los agentes policiales se han visto atacados por una gama cada vez más letal de “armas pequeñas y livianas (APL) en poder de las pandillas (Santos, Jessel y Salguero, 2014).

21 Ibíd.

22 Siendo los otros 4 problemas mayoritarios la trata de personas, el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo.

23 Se realizaron diferentes consultas con analistas de las unidades de inteligencia de la Sub Dirección Antipandillas de la PNC.

Gráfico 3
Trasiego de armas en la región. El Diario de Hoy.



Fuente: El Diario de Hoy/Jorge Castillo.

Solo entre 2008 y 2013, las estadísticas de la PNC arrojaban que se habían recogido 2,716 artefactos explosivos industriales y artesanales²⁴. Mientras que los registros en la Dirección General de Centros Penales arrojaban los siguientes datos en cuanto a armas decomisadas en las cárceles: 9 armas de fuego y artefactos explosivos entre 2009 y 2013²⁵.

Se calcula que del medio millón de armas existente en el país, tan solo 175,161 están registradas (Jiménez, Torres, et al, 2014). Los últimos informes de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), en los Estados Unidos, señalaban que más del 50% de las armas ilegales que ingresan al mercado salvadoreño provienen de ese país (Marroquín, 2014).

Según el MJSP, el 60% de las clicas pandilleriles poseen diferentes tipos de armas entre pistolas y fusiles. Últimamente están abandonando el uso de las escopetas sustituyéndolas por armas pequeñas y livianas (APL). Como medida de prevención, las pandillas han decidido ocultar sus armas, no en las casas de sus miembros, sino en la de sus novias o amantes, de esta manera buscan evadir las operaciones de localización y búsqueda de la PNC.

24 Cuadro estadístico anual de la División de Armas y Explosivos, PNC, Artefactos explosivos industriales y artesanales recolectados durante el período de 2008 al 2013.

25 Cuadro de requisas generales anuales en los diferentes centros penales del país durante el período de 2008 al 2013, Dirección General de Centros Penales.

Los últimos reportes de inteligencia señalan la concentración de armas en la parte costera del país y en el Departamento de San Salvador, cuya razón parece ser la expectativa de una gran acción por realizarse²⁶.

A ello debe agregarse los datos sobre el gran volumen de importación legal de armas de fuego que constituyen otra fuente de adquisición (legales e ilegales) para los miembros de las pandillas o el delincuente común, por ejemplo, en el año 2012 se importaron 1,650 armas de fuego, y en el 2013, 4,194 por empresas salvadoreñas²⁷.

La cantidad de munición disponible afecta el potencial de uso de las armas. Hasta ahora, esta disponibilidad de municiones por parte de las pandillas es muy baja (según los reportes de inteligencia policiales) lo que las vuelve problemáticas. En el caso de los fusiles de asalto, consumen grandes cantidades de municiones, pero no hay duda que se verán incrementadas a medida que tengan acceso a más recursos económicos y al tráfico ilícito regional de las municiones.

Según las estadísticas policiales, entre 2008 y 2013 fueron decomisadas 3,862 armas de fuego en diferentes circunstancias y delitos por la PNC. En 2013 y durante el periodo de la tregua, las pandillas entregaron un total de 507 armas de fuego, incluyendo armas artesanales. Lo que hace un total de al menos 4,369 armas de fuego y artefactos explosivos en manos de las pandillas o el crimen común²⁸.

26 Debido a lo delicado de la situación, no es posible enumerar estas posibles acciones o la gravedad de las mismas, sin revelar las fuentes de la inteligencia policial que las proveyeron.

27 División de Armas y Explosivos, PNC, Cuadro control de empresas y países que exportan a El Salvador armas de fuego, período 2012-2013.

28 División de Armas y Explosivos, Estadísticas control de armas decomisadas en diferentes circunstancias y delitos por la PNC, 2008-2013.

Cuadro 10
Armas de fuego decomisadas por la PNC, por procedencia en todo el territorio nacional, 2008 - 2013

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Santa Ana	172	63	122	68	60	15	143
Ahuachapán	14	27	45	40	11	1	52
Sonsonate	27	26	43	94	46	25	165
La Libertad	189	213	212	87	51	28	166
Chalatenango	8	9	24	17	19	10	46
Cuscatlán	109	62	44	63	65	41	169
La Paz	80	49	103	109	120	36	265
Cabañas	20	65	26	18	17	31	66
San Vicente	165	144	71	47	92	21	160
San Salvador	582	292	439	512	299	87	898
Usulután	89	17	179	170	45	1	216
San Miguel	136	55	82	28	25	18	71
La Unión	26	18	38	39	12	0	51
Morazán	5	21	66	48	13	0	61
División de Armas y Explosivos	345	456	369	514	548	271	1.333
Total	1.967	1.517	1.863	1.854	1.423	585	3.862

Fuente: DAE, PNC.

En este año 2014, las pandillas se encuentran en un proceso de concentración de las armas en todas sus clicas. Según fuentes de inteligencia, en San Miguel los NLS Normandi compraron armas a los hondureños en julio de 2013 y fueron trasladadas por los NLS Normandi de Honduras por el río Torola hasta el municipio

de Carolina. En la zona del Zamorano, en el bajo Lempa, pandilleros circulan con armas de grueso calibre según los habitantes, además contaban con áreas de entrenamiento paramilitar en la zona de San Juan de Letrán (jurisdicción de Jiquilisco, Usulután).

Foto 3: Armas entregadas por las pandillas durante la tregua.



Fuente: Diario El Mundo.

También se sabe que pandilleros salvadoreños han comprado armas en Nicaragua y luego las han trasladado al país por medios marítimos a través del Golfo de Fonseca. Los pandilleros podrían estar comprando o recibiendo armas del grupo de origen mexicano llamado “Zetas”, según revelara el anterior Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Ricardo Perdomo.

“Tenemos información de una persona que es como el enlace de estas estructuras mexicanas, trata de ver la operatividad de las pandillas para el paso de la droga hacia el norte y les deja armas y droga en pago”, señaló el funcionario. Asimismo, dijo que las pandillas compran armas largas en el mercado negro de Guatemala y Honduras. (Castillo, 2014).

La información revela que las pandillas se abastecen de armas no solo de la compra, si no también planifican robos y asesinatos a los vigilantes de la seguridad privada y así quedarse con sus armas. Los arsenales policiales y militares en Honduras, El Salvador y Guatemala, han sido identificados como las mayores fuentes de armas de fuego ilegales en la región (Jiménez y Torres, 2014).

Mapa 4

Zona afectada por el narcotráfico en el área costera del oriente del país



Fuente: PNC.

Se estima en 2.8 millones las armas de fuego no registradas en la región centroamericana (Jiménez y Torres, 2014). Si cada arma de fuego como el fusil AK-47 es vendido a un precio estimado de \$200, podríamos decir que el mercado de armas centroamericano ronda poco más de los \$500 millones de dólares.

Se ha podido observar en los centros penales y en ciertas áreas rurales del país, un incremento en el entrenamiento paramilitar, sobre todo en el manejo de armas, tácticas y resistencia física, a miembros seleccionados de sus unidades de elite (EDH, 2014), formadas por sujetos con un nivel de “respeto” dentro de las pandillas por su capacidad, estilo de asesinar y la forma de cumplir las órdenes para una misión.²⁹

Aunque no existe un conocimiento certero del entrenamiento de pandilleros en el extranjero, en el uso de armas de guerra y artefactos explosivos improvisados o industriales, las fuentes de inteligencia de la PNC no lo descartan, sospechándose de los cárteles mexicanos para proveer el personal especializado y posiblemente de campamentos de entrenamiento en Guatemala y México.

²⁹ La persona determina el mejor momento y circunstancias para cumplir una orden como el asesinato.



9. Prospektiva a 10 años

Los estudios prospectivos son una herramienta estratégica que les permite a las autoridades, en éste caso de la seguridad pública del país, construir una visión de futuro sobre un tema o problemática en particular, a partir de una metodología prefijada y un análisis sistemático. En el presente caso, el estudio prospectivo nos permite delinear unos escenarios (probables) que engloban el posible desarrollo del fenómeno de las pandillas, a partir de la aplicación de variables para arribar a ciertos escenarios de desarrollo que contribuyan a la toma de decisiones acertadas y urgentes para contener y desarticular el desarrollo de las maras o pandillas.

Este tipo de investigaciones intenta conjugar lo objetivo (la constatación, la verificación empírica necesaria para conocer la realidad) con lo subjetivo (los valores), evitando posturas preconcebidas que puedan bien obstaculizar el conocimiento objetivo (como puede ocasionar la predicción hermenéutica), o bien impedir la búsqueda de alternativas (como puede ocasionar la predicción técnica) (Bas, 2010).

En esta prospektiva se establecerán los escenarios factibles a partir de las tendencias identificadas en el estudio como relevantes al desarrollo y accionar de las pandillas, su grado de probabilidad (de que suceda), así como las alternativas a las mismas. El método a emplear será el descriptivo-extrapolativo, el cual parte del conocimiento que tenemos del desarrollo de las maras o pandillas hasta su presente para proyectar un futuro probable.

Esto pasa por establecer claramente cuál es el entorno en que se desarrollan las pandillas y cómo éste les afecta en su organización y operatividad. Si el entorno es el conjunto de elementos externos e internos que interactúan sobre la estructura de las pandillas, su estudio y comprensión es fundamental para plantear los posibles escenarios.

9.1 Construcción de los posibles escenarios

Se trata de una secuencia hipotética de sucesos construida con el objetivo de centrar la atención en procesos causales y centros de decisión. Es la visión de las condiciones que definen el entorno en que están inmersas las organizaciones objeto del estudio (en este caso las maras o pandillas), y como estarán operando en el futuro. Para explicar y entender los estados del entorno, debemos auscultar qué tipo de interdependencias se dan entre una organización como las maras o pandillas y su entorno.

9.1.1. Primer escenario

Las maras o pandillas evolucionarán al establecimiento de grupos mafiosos al estilo mexicano (Mexican Mafia).

Según la definición técnica policial, MAFIA es un término utilizado a nivel mundial que se refiere a una clase especial de crimen organizado, extendido desde su origen en Italia meridional a cualquier grupo de crimen organizado con similares características, independientemente de su origen o lugar de acción.



La Mexican Mafia es una organización criminal que controla algunas cárceles de varios estados de los Estados Unidos, fundada por pandilleros chicanos a finales de la década de los cincuenta. El fin inicial fue proteger a los pandilleros chicanos que se encontraban en las cárceles frente a otras agrupaciones criminales de naturaleza pandilleril (Arios y Negros).

Periodo de tiempo

Diez años, del año 2015 al 2025

Variables

- a. Cualificación de los integrantes de las pandillas
 1. Las pandillas logran consolidar sus estructuras jerárquicas eliminando cualquier disidencia interna, unificándose y trabajando en conjunto.
 2. La división del trabajo especializado requerirá de “soldados” mejor educados y cualificados.
 3. Sus cabecillas adoptarán estilos de vida que reproducen la de mafiosos en otros países, especialmente la de la Mafia mexicana.
 4. Pandilleros influyentes han sido localizados en áreas no tradicionales, residen en viviendas de acuerdo a su nuevo estatus socioeconómico, un tanto diferente al del resto, se recrean en lugares frecuentados por personas de clase media alta.
 5. Empleo selectivo de jovencitas con ciertos atractivos físicos a nivel operativo, recogida de información, seducción de víctimas, etc.
- b. Actividad delictiva clandestina y de alta rentabilidad
 1. Se retiran de las actividades delictivas más visibles y mudan sus operaciones a un entorno clandestino y poco visible.
 2. Los homicidios tenderán a la baja, las extorsiones serán más selectivas, el narcotráfico a nivel regional (México y Centroamérica) se irá consolidando junto a otros delitos transnacionales como el lavado de dinero, tráfico de armas, trata de personas, etc.
 3. La corrupción les permitirá infiltrar las estructuras del Estado más importantes como la PNC, la FAES, la FGR, el OJ, el Sistema Penitenciario, etc.
- c. Nuevas estructuras de jerarquía y funcionamiento
 1. La disponibilidad de grandes activos económicos y “soldados” bien entrenados con armas de guerra, les permitirá desplazar a las estructuras mafiosas del país y luego a nivel regional.

2. Se consolidará una estructura de mando a nivel nacional que actuará poco a poco como las familias mafiosas mexicanas.
 3. La división del trabajo será más eficiente y tenderá a especializarse en grupos pequeños y altamente efectivos.
 4. Invisibilizan sus nuevas clicas y las aíslan de las estructuras tradicionales (compartmentación).
 5. Dentro de la nueva estructura llamada “La Familia” se encuentran otras estructuras del crimen organizado, especialmente aquellas dedicadas al narcotráfico.
- d. Control territorial menos visible
1. Será cada vez menos visible, las estructuras locales trabajarán en la clandestinidad.
 2. Aparecerán estructuras especializadas en el manejo del dinero, inversiones en inmuebles, turismo, operaciones bancarias, y otras.
 3. Ya no se requiere del tatuaje, ni de los ritos violentos de iniciación para pertenecer a las pandillas.
 4. Ya no habrán disputas de territorios sino acuerdos de cooperación, fusiones entre grupos rivales o establecimiento de una estructura de mando única.
- e. Aumentado poder de fuego
1. Los grupos elites de choque se cualificarán más y obtendrán cada vez mejores armas y equipos.
 2. Las armas de guerra se utilizarán para casos especiales o para protección de los principales cabecillas.

Probabilidad de que ocurra: 80-90%

Las pandillas han evolucionado hacia el crimen organizado y hacia la construcción de un grupo mafioso en el año 2009, el cual se ha ido consolidando como una aspiración de sus principales cabecillas. Esta aspiración puede ser rastreada por actos concretos que poco a poco van conformando las bases iniciales que sustentarán esta mutación.

Los resultados y procedimientos de la Tregua no han sido bien vistos por los pandilleros de la 18, y además, existe un descontento por los beneficios y pérdida de visión de lo que debería ser la pandilla, según su propio juicio. Por tal razón, muchos pandilleros se comenzaron a comunicar entre sí para trabajar por detener éste proceso, desarticular las fracciones en pugna asesinando a sus principales cabecillas y unificar a la pandilla 18 bajo el lema de Big One Eighteen (La gran 18)³⁰.

30 Unidad de Monitoreo y Análisis, 2014c.

La mayoría de analistas consultados en la investigación, se pronuncian por una mutación de las pandillas hacia grupos mafiosos, es más, la mayoría de ellos consideran que los primeros pasos en esta dirección (construcción de un liderazgo a nivel nacional que englobe a las principales pandillas, la MS 13 y el Barrio 18, al que sus cabecillas llaman La Familia) ya están dados.

Ambas maras o pandillas han decidido someterse bajo un sistema de normas o reglas al que llaman el Sur13,³¹ una especie de código mafioso que identifica un proceso de alianza temporal de carácter estratégico para alcanzar objetivos mayores. Dicho proceso fue llevado a cabo en el marco de la Tregua.

Futuro más probable: Consolidación y construcción de una Mafia

9.1.2. Segundo escenario

Las maras o pandillas mutan hasta convertirse en grupos irregulares armados (como los Zetas en México). Esto se refiere a organizaciones particulares que tienen una estructura y disciplina similar a la de un ejército, pero no son parte de manera formal de las fuerzas militares de un Estado. Las organizaciones paramilitares, sirven a los intereses de grupos de poder, y generalmente están fuera de la Ley. Estos grupos, generalmente tienen un carácter de tropa irregular, por lo que combaten sin obedecer las convenciones nacionales e internacionales para el ejercicio de la guerra, lo cual les permite excesos de violencia que serían inadmisibles en las fuerzas del Estado.

Periodo de tiempo

Diez años, del año 2015 al 2025

Variables

- a. Cualificación paramilitar de los integrantes de las pandillas
 1. Miembros seleccionados se irán cualificando en aspectos de información y comunicaciones (uso de esquemas o croquis, encriptación y decodificación de mensajes).
- b. Actividad delictiva dirigida a los delitos transnacionales de alta rentabilidad como el narcotráfico.
 1. Establecerán alianzas regionales para controlar actividades ilícitas de tipo transnacional.
 2. Explotarán el reconocimiento político otorgado por el gobierno y la OEA.
 3. Establecimiento de grupos de acción políticos y sociales de apoyo.
 4. Actos de terrorismo cuando sean necesarios.

31 Ibíd.

- c. Nuevas estructuras de jerarquía y funcionamiento cuasi militares
 1. La aparición de grupos de choque armados irá en aumento sostenido, paralelamente el resto de miembros se armará y se irá estructurando en organizaciones cuasi militares cada vez mejor armadas y organizadas.
 2. Actualmente son 80 estructuras a nivel de Programa o Tribu las que han recibido las órdenes de organizar y entrenar grupos de choque élites armados con fusiles de asalto.
 3. La concepción paramilitar que ahora desarrollan se ha cualificado al establecer pequeñas tablas de asignación de equipos y municiones (TOE; Tablas de Organización y Equipo).
 4. Al menos 60 pandilleros recibieron entrenamiento en tácticas de emboscadas, escape y fuga, contraemboscada, contención de fuerzas enemigas, así como montaje y desmontaje de diversas armas de fuego.
- d. Control territorial más visible y absoluto, construcción de un poder dual que reta al Estado.
 1. La expansión del control territorial creará la necesidad de defenderlo de sus rivales y enemigos.
 2. Su control territorial les permitió en el pasado organizar un paro al transporte público en la capital, en septiembre de 2012.
 3. Retarán el poder del Estado cada vez que sus agencias públicas ingresen a sus territorios y luego lo desafiarán atacando al personal policial en aquellas áreas fuera o dentro de su control (El Blog, 2014).
- e. Aumento del poder de fuego, con armas más letales que serán de uso común por agrupaciones paramilitares.
 1. La adquisición de armas de guerra será prioritaria en éste escenario.
 2. El entrenamiento en el manejo de armas, construcción de artefactos explosivos y sus respectivos mantenimientos, será común en las estructuras paramilitares.
 3. Se establecerán alianzas con estructuras regionales que les permitan insertarse de mejor manera al tráfico de armas de fuego.
 4. Los enfrentamientos armados con la policía irán en aumento a medida que sus recursos y disponibilidad de mejor armamento se vean incrementados en sus estructuras locales. En los últimos meses se han registrado al menos 168 enfrentamientos entre pandilleros y agentes de la policía (Diario Digital La Página, 2014).
 5. Según el MJSP, el 60% de las clicas pandilleriles poseen diferentes tipos de armas entre pistolas y fusiles, últimamente están abandonando el uso de las escopetas y armas artesanales sustituyéndolas por armas pequeñas y livianas (APL).

Probabilidad de que ocurra: 60-70%

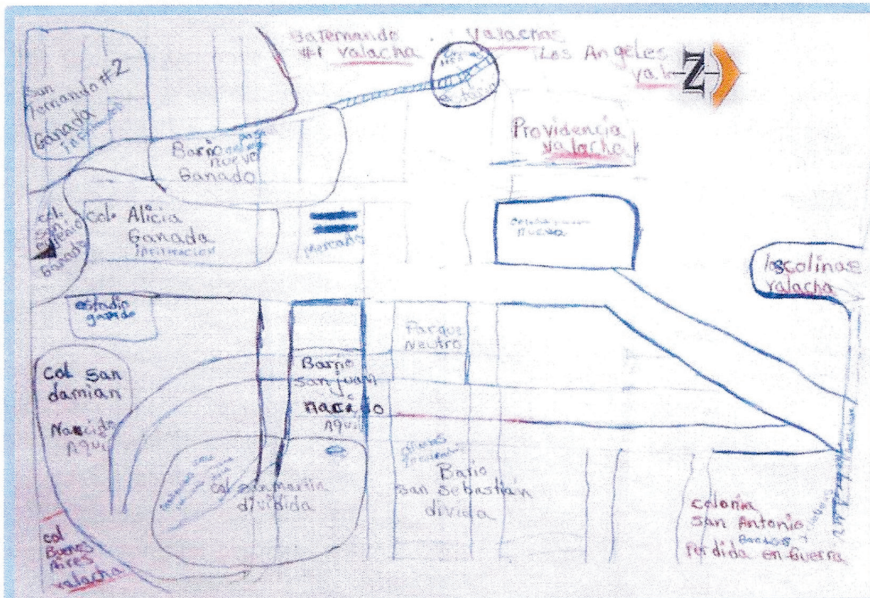
En su actual desarrollo, las pandillas están colocando las simientes para convertirse en una posible mutación de grupos armados irregulares. Las fases de éste desarrollo no siguen el orden típico de otros grupos similares en la historia. La teoría del “Foco” que inspiró a los movimientos marxistas durante la Guerra Fría en Latinoamérica, establecía primero la conformación de un foco a partir de un elemento armado (pequeño al principio) que se iría desarrollando con el tiempo aprovechando el difícil acceso al lugar y la lejanía de la autoridad del Estado o de sus cuerpos militares.

En este caso, la estructura paramilitar se ha empezado a construir a partir del control territorial que ya ejercen, y no están geográficamente ubicados en zonas remotas o de difícil acceso, sino por el contrario, en la mayoría de los centros urbanos del país, son las armas y el dinero disponible, y no el número de miembros o su control territorial, el que limita su disponibilidad.

Se ha empezado a organizar una estructura cuasi militar al establecerse las incipientes unidades semejantes a las Escuadras (10-15 sujetos) y Pelotones (30-40 sujetos) en el ejército, y la conformación de grupos de choque (unidades de elite) con los elementos mejor cualificados. Se han establecido TOE (Tablas de Organización y Equipo) similares a las del ejército para estos grupos armados en los que se les asignan armas, equipos y municiones.

La conformación de estructuras militares (escuadras y pelotones) y su entrenamiento, les permitirá construir una base paramilitar que debido al gran número de estructuras locales (más de 2000) serán capaces de multiplicarse rápidamente en un periodo de tiempo de mediano plazo. Debe recordarse que el estimado de miembros de las pandillas para mediados de 2014 es de 96,930 (base externa e interna), frente a los casi 22,000 agentes de la PNC y los 12,000 efectivos de la FAES, es decir, casi una proporción de 3 a 1 a favor de las pandillas.

Esquema 4 Ejemplo de un croquis elaborado por pandilleros



Fuente: PNC.

Ejemplo de ello sucedió en febrero de éste año, cuando pandilleros de la clica Arce Malditos Locos Salvatruchos (MS13), identificaron y localizaron a un agente policial que, según sus comunicaciones, “se dedicaba a torcer nuestra gente y era el que infiltraba gente enemiga con el fin de controlar nuestras áreas en Ciudad Arce y El Delincuente, El Sicosis, Casper y Ciborg los asesinaron”³².

El próximo paso será la elaboración de planes de ataque, tanto de los lugares donde se asientan sus rivales (otras pandillas) como sus enemigos (puestos pequeños, retenes y lugares frecuentados por los miembros de la PNC y la FAES). Estas destrezas también se utilizarán para la planificación de secuestros y asesinatos de víctimas de alto perfil (empresarios y funcionarios del gobierno), así como para el establecimiento de rutas clandestinas para el tráfico de drogas y de armas en la región.

En otras palabras, el control de territorios es pensado teniendo en cuenta que las actividades sociales, políticas y económicas desarrolladas en ellos, puedan ser controladas o pueda ejercerse algún nivel de control por parte de la organización armada que subsiste dentro del territorio. Esto en oposición a la escuela tradicional que dicta que los grupos armados irregulares buscan territorios rurales alejados de los centros urbanos, en condiciones de difícil acceso y supervivencia.

El segundo escenario tropieza con problemas del factor tiempo, para poder establecer una estructura paramilitar que rete al Estado por el control de territorios

32 Reporte y análisis de “Willa” interceptada en el Centro Penal de Chalatenango en octubre de 2013, realizado por el Centro de Análisis e Inteligencia Penitenciaria, de la Dirección General de Centros Penales.

y población. El entrenamiento de líderes a nivel intermedio y local, requiere de tiempo y gran inversión de dinero en su cualificación, lo que podría permitir una acción del Estado concentrada en momentos de debilidad (hombres entrenados, armas de fuego disponibles, estructuras paramilitares organizadas, provisión de un servicio de información, logística de municiones, etc.) y acabar con su incipiente organización paramilitar.

Futuro más probable: Conversión a grupos irregulares armados

9.1.3. Tercer escenario

Las maras o pandillas involucionan como consecuencia de sus luchas internas por el poder, la venganza entre sus cabecillas y la pérdida del control de las estructuras locales, al revelarse sus cabecillas, ante su inconformidad sobre cómo se manejan los aspectos económicos y de castigo al interior de la pandilla (La Página, 2014). Fracasa el establecimiento de una paz duradera en la guerra entre pandillas que imposibilitaría el avance hacia la construcción de una estructura mafiosa nacional como La Familia.

Habrà un estallido social que les repudiará y señalará como los principales causantes de los males que padece la ciudadanía común. Estos estallidos chocarán frontalmente con la base familiar de las pandillas, aislándolos más de sus principales fuentes de colaboración, logística e información. El fracaso de la tregua entre pandillas dará paso a un periodo de violencia extrema que mermará las capacidades de las principales pandillas por asumir nuevos controles territoriales, mientras que la inmigración hará difícil el reclutamiento de nuevos pandilleros.

Periodo de tiempo

Diez años, del año 2015 al 2025

Variables

- a. Fallida construcción de un liderazgo a nivel nacional.
 1. En algunas comunicaciones entre pandilleros con influencia territorial, se habla de un malestar sobre aquellos cabecillas que conducen la tregua por parte de aquellos que se sienten abandonados y no participan de los beneficios otorgados al mando nacional en prisión.
- b. Las actividades delictivas crean rencillas entre los cabecillas que los llevan a una lucha de poder que les destruye.
 1. Disidencias internas por el manejo de fondos.
- c. Las nuevas estructuras de jerarquía y funcionamiento no logran consolidarse debido a las purgas internas.
 1. Venganzas internas y lucha de poderes.
- d. El control territorial se vuelve un caos debido a la desaparición de los liderazgos locales, choques por el poder y control de las actividades delictivas.

1. Desplazamiento por otros grupos mafiosos.
 2. Explosión social contraria a sus intereses.
- e. El aumento del poder de fuego les lleva prematuramente a enfrentar al Estado y su fuerza pública (PNC-FAES) sin la preparación y condiciones idóneas para esto.

Probabilidad de que ocurra: 50-60%

La cohesión de estos grupos se verá seriamente afectada por varios factores: El primero de ellos será la pugna actual por el control de las estructuras locales. La necesidad de los principales cabecillas de las pandillas por reafirmar su liderazgo nacional pasa necesariamente por el ajusticiamiento de aquellos desafectos provocando la ira y el resentimiento de los miembros de sus estructuras locales, muy vinculados emocionalmente a sus líderes.

Los ajusticiamientos de pandilleros con ciertos niveles de jerarquía provoca la venganza por miembros leales a estos cabecillas. Desde el año 2000 se vienen dando una serie de ejecuciones que dieron forma y preeminencia al liderazgo actual de las pandillas, sin embargo, los amigos y compañeros de esos ajusticiados no olvidan, y solo esperan el momento oportuno para vengarlos.

Estas pugnas derivaron en el resquebrajamiento de una de las principales pandillas, el Barrio 18 que terminó por dividirse y ahora está conformada por dos corrientes (Revolucionarios y Sureños) que se matan entre sí por el control de la pandilla. Esto les ha afectado enormemente frente a lucha sin cuartel que libran contra sus rivales de la MS13.

El tercer escenario se ve afectado por las acciones desarrolladas en el tiempo por los liderazgos de las maras o pandillas, es decir, estos grupos han probado estar dispuestos a ejecutar a todo aquel que disienta de sus órdenes, lo que se ha traducido en un temor por ser ajusticiado, temor que les permite reforzar su influencia y control sobre las estructuras locales, y hoy por hoy, los desafíos a estas estructuras de mando han sido insignificantes o superadas al menos en el presente.

Hay conflictos por el control y destino del dinero obtenido de sus actividades ilícitas. Aunque la inconformidad por no recibir beneficios no esta tan extendida, es un factor de riesgo a mediano plazo que potencialmente puede provocar una crisis al interior de las pandillas, y ésta puede desembocar en más enfrentamientos o en el desplazamiento del liderazgo a nivel nacional, especialmente en el Barrio 18, ya fracturado y dividido en dos corrientes.

Futuro más probable: Involución interna de las maras o pandillas

10. Acciones contra las pandillas

Esta situación debe ser enfrentada con todos los recursos disponibles del Estado, todas las energías deben ser canalizadas a éste fenómeno ya que se requieren inversiones millonarias en una sostenida política de inversión social, educativa, laboral para reducir en el mediano a largo plazo las causas que la provocan. Sin embargo, desde el punto de vista puramente policial, se pueden recomendar algunas acciones de choque necesarias para volver controlable esta problemática mientras sus factores causales son atacados por otras políticas del Estado.

10.1 Establecimiento de un organismo rector de inteligencia

En 2009, el gobierno se planteó seriamente la necesidad de articular los subsistemas de inteligencia existentes en el Estado, que hasta ese momento habían funcionado de forma dispersa, en lo que se denominó “La comunidad de inteligencia”. El propósito de esta instancia fue integrar el trabajo del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), que depende directamente de la Presidencia de la República; el Centro de Inteligencia Policial (CIP), unidad dependiente de la Dirección General de la PNC; la Inteligencia Penitenciaria, de la Dirección General de Centros Penales (DGCP); y la Inteligencia Militar que funciona en el Ministerio de la Defensa.

Este esfuerzo continúa de forma dispersa al no lograr su institucionalización en un ente que le dirigiera o coordinara, quedando su funcionalidad dependiendo del liderazgo que asumiera alguno de los funcionarios de estas instituciones. Es necesario un ente rector que coordine y dirija los esfuerzos de inteligencia del Estado para optimizar los resultados derivados de las capacidades de cada agencia involucrada.

10.2 Un plan de acción en los centros penales del país que parta de las siguientes medidas

- Es momento de invertir en una de las medidas más efectivas, hasta ahora, ejecutada en los centros penales: La construcción de la cárcel de máxima seguridad en Zacatecoluca, conocida como “Zacatrás”. Éste ha sido el centro penal que los cabecillas de las pandillas temen, pese a que ha habido ciertas fisuras en sus medidas de seguridad, ha sido lo suficientemente eficaz para aislar a los cabecillas de sus estructuras y fue durante su internamiento en ésta cárcel, que la cohesión y el mando de las pandillas casi es desorganizado en su mayoría.
- En el futuro más inmediato, deberá asumirse en todos los centros penales el sistema de internamiento más privativo, es decir, introducir el sistema por el cual en cada celda solo se alojen un máximo de 3 penados y establecer el cierre automatizado de cada celda, de esta manera se logrará asumir el control de las cárceles y evitar mucho de los actuales males que aquejan a nuestro sistema penitenciario.
- Organizar una unidad canina que permita el registro y la búsqueda de drogas, armas y otros objetos ilícitos al interior de los centros penales de una manera más eficaz. Debe contar con el número suficiente de caninos para dar abasto a un plan continuo de revisiones periódicas en los penales. La referida unidad debe contar con canes especializados en la detección de drogas y armas de fuego, que son parte de los tres ilícitos más comunes en los centros penales.
- Crear una unidad de seguridad y vigilancia con el equipo necesario para establecer una seguridad cercana y lejana en los centros penales, la que debe contar también con equipos de intervención rápida o de choque para responder a situaciones de emergencia en los centros penales. Dicha unidad deberá contar con los equipos modernos de vigilancia (monitores de televisión, escáneres de objetos y personas, visores infrarrojos, radares de proximidad, etc.), equipos de vigilancia aérea (drones) necesarios para prevenir, interceptar y desarticular cualquier intento de disturbio y sobre todo, establecer un control al interior de los centros penales que le devuelva al Estado su gestión y control.

- Debe organizarse una unidad de contrainteligencia que tenga como objetivo la vigilancia y detección de personal de custodios, administrativos y de jefaturas que colaboran en el cometimiento de ilícitos al interior de los centros penales, por ejemplo, últimamente se está dando el uso de jovencitas (obligadas mediante amenazas) para prostituirse en algunos centros penales, las que ingresan como visitas de pandilleros detenidos y luego obligadas a mantener relaciones sexuales con diversos pandilleros (quienes pagan a otro pandillero por este servicio).

10.3 Selección de blancos de importancia

Debe organizarse un plan de acción o intervención inmediata que ya no esté centrado solo en la detención de los actores materiales de los delitos cometidos por pandillas, debe hacerse un esfuerzo serio por seleccionar blancos que impacten en la dirección y organización de las estructuras locales y regionales de las pandillas. Son los jefes y colaboradores más cercanos de estas estructuras los que verdaderamente controlan y coordinan la actividad ilícita de estos grupos. Debe recordarse que la aplicación de la máxima fuerza solo es un paso que de no seguirse por la inversión social en estos territorios, la cura será temporal.

10.4 Despliegue acelerado de la policía comunitaria

Deben entrenarse y prepararse con mayor rapidez a los elementos que conformaran la Policía Comunitaria. Su instalación en las áreas bajo control de las pandillas será inefectiva si no se logra penetrarlas en mayor cantidad, obteniendo con ello la neutralización del mayor número de estructuras locales, que aunada a las demás medidas aquí recomendadas, podría dar un golpe contundente que desorganizará a las pandillas.

10.5 Incremento de los efectivos militares especializados en apoyo a la PNC

Hasta ahora, la FAES ha proveído cuadros normales de sus efectivos para apoyar el despliegue de la PNC, en contados casos han hecho uso de unidades de fuerzas especiales como el CEAT para acompañar planes específicos como la seguridad al transporte público. Estos cuadros regulares, cuyo entrenamiento militar no responde en alguna manera a las exigencias de la actividad de seguridad pública desarrollada por la PNC, solo han servido para desgastar al ente militar.

El acompañamiento de las tropas a los agentes policiales en tareas de seguridad, no era precisamente la solución más adecuada a la falta de personal en la misma PNC. Se debe replantear el papel de las tropas de la FAES en tareas de seguridad pública. A continuación se hace un repaso de cómo ha sido ese papel, en cuanto a números desplegados:

- En 2006, los militares que participaban en apoyo a la seguridad pública, alcanzaron los 897, un año más tarde, ese número creció a 1,432, y hacia fines de 2008 alcanzó los 1,975. En agosto de 2009, se incorporaron 1,760 soldados más en apoyo a la seguridad, 3 meses después, se sumarían 2,500 efectivos, es decir que al cierre de 2009 habían 6,500 efectivos militares apoyando la seguridad pública.
- Para el año 2010, eran 8,200 efectivos, en 2011 se mantendría estable, en 2012 se reduciría a 6,300, y en 2013 se experimentaría una ligera baja, 6,200 efectivos. De acuerdo a información del Ministerio de la Defensa Nacional,

entre 2009 y 2011, el presupuesto asignado para las actividades de apoyo a la seguridad pública pasó de \$10,575,000 a \$23,713,772, lo que representó un aumento del 124%³³.

Foto 4: Miembros del ejército patrullan en colaboración de la PNC.



Fuente: La Prensa Gráfica.

Lo que se propone es aumentar los efectivos que corresponden a las unidades de la Policía Militar del Ejército, hasta conformar los efectivos de 3 brigadas de 2,000 hombres cada una, es decir, un total de 6,000 policías militares. Esta unidad deberá recibir un entrenamiento no solo adecuado a su desempeño en tareas militares sino que, deberán ser aprovechadas estas capacidades y aumentarse su entrenamiento a las tareas de seguridad pública (deberán definirse claramente cuáles de ellas).

Ya que modernamente estas unidades (en otros países) cuentan con personal especializado en investigaciones, laboratorio forense, huellas dactilares y otros, su idoneidad les permitiría capacitarse más rápidamente y aportar su propia experticia a la PNC. Pero lo más importante, sería un número de personal especializado disponible que impactaría de forma más eficaz el combate a las actividades ilícitas de las pandillas en un período de tiempo corto.

33 IUDOP, 2014.

10.6 Organización y establecimiento de una oficina inter agencial para el combate contra las pandillas

Esta nueva oficina inter agencial, deberá estar conformada por otras estructuras de información o inteligencia estatal tales como: La PNC (CIP), el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), Inteligencia Militar, Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), Dirección General de Centros Penales (DGCP-Inteligencia Penitenciaria), Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP-Unidad de Monitoreo y Análisis), Ministerio de Gobernación, Ministerio de Hacienda, y la Fiscalía General de la República (FGR).

La referida agencia será capaz de monitorear el estado de la seguridad pública y la incidencia que en ella hacen las pandillas, sus análisis producto del cruce de la información de todos estos organismos proveerá de una herramienta sumamente efectiva a las instancias de decisión dentro de la PNC y el gobierno, y le permitirá a la PNC planificar a nivel estratégico sus planes de acción contra las pandillas u otras amenazas criminales. Toda información procedente de las diversas fuentes, será canalizada y distribuida una vez tratada y analizada.

La información obtenida debe estar encaminada a:

1. Prevenir hechos criminales
2. Apoyar procesos de investigación
3. Ubicar y capturar a miembros de pandillas
4. Proporcionar información sobre nuevas tendencias o “modus operandis” que las pandillas adoptan en sus actividades ilícitas, entre otras.

Bibliografía**Libros**

1. Bas, E. (2010). *Prospectiva: Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. España: Editorial Ariel.
2. Cruz, J. M. (2007). *Street Gangs in Central América*. San Salvador: UCA Editores.
3. Demoscopia S.A. (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores.
4. Departamento de Inteligencia Penitenciaria (2014). *Población carcelaria y las extorsiones*. San Salvador, El Salvador: División de Investigaciones, Sub Dirección Antiextorsiones.
5. Departamento de Inteligencia Penitenciaria (2011, 2012 y 2013). *Histórico de llamadas extorsivas desde los penales*. San Salvador, El Salvador: División de Investigaciones, Sub Dirección Antiextorsiones.
6. González, P. B., (2014). *Accionar de las maras y pandillas en la región de los países del SICA*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: Agencia Española Internacional para el Desarrollo.
7. Grima, J. D. y Tena, J. (1991). *Análisis y formulación de estrategia empresarial*. Barcelona: Editorial Hispano Europea.
8. IUDOP (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014*. San Salvador, El Salvador: Talleres gráficos UCA.
9. Moreno, J. M. (2014). *Métodos y técnicas de investigación en el delito de trata de personas, incluyendo los delitos cibernéticos*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: Agencia Española Internacional para el desarrollo.
10. Santos, H. von (2008). *Soldados de elite en Centroamérica y México*. San Salvador: Herard von Santos.

Revistas

1. Gómez, J. R. (2013). *El crimen organizado en las cárceles: Las*

extorsiones desde los centros penales en El Salvador (2008-2009), *Revista Policía y Seguridad Pública*. 3 (1).

2. Meiners, S. (2010). *Problemas en el horizonte para Centroamérica*. ÁGORA, 3 (1).
3. Spencer, D. (2007). *Jano en El Salvador: ¿Hacia un nuevo caos?* *Regional Insights*. (2).
4. Wilson, G. I. y Sullivan, J. P. (2008). *Cuando convergen pandillas y terroristas*. ÁGORA, 1 (3). Pp. 20-21.

Periódicos

1. Alertan que el Sirra y otros pandilleros han ordenado aumentar ataques contra policías. (25 de octubre de 2014). *El Blog*.
2. Castillo, B. (25 de abril de 2014). *Perdomo dice que pandillas podrían estar recibiendo armas de los Zetas*. *Diario Co Latino*.
3. Director de la PNC: Los pandilleros están perdiendo el temor a la Policía. (28 de agosto de 2014). *Diario Digital La Página*.
4. Dudley, S. (6 de enero de 2014). *Las fosas comunes entierran la verdad sobre la tregua de pandillas en El Salvador*. *InSight Crime*.
5. Escalante, D. y Valencia, M. (14 de octubre de 2014). *Policías recibían entre \$300 y \$400 por alertar a pandilleros*. *El Diario de Hoy*.
6. Flores, R. (28 de septiembre de 2014). *Policía calcula que extorsiones solo suman \$7.9 millones*. *La Prensa Gráfica*.
7. García, E. y Chávez, H. (15 de febrero de 2014). *Homicidios aumentan en un 12% en el 2014*. *Diario El Mundo*.
8. Inteligencia da seguimiento a correspondencia en la PNMAS. (25 de agosto de 2014). *El Heraldo*.
9. Marroquín, D. (martes 30 de septiembre de 2014). *Registran 2,841 asesinatos en el año, septiembre con 297 homicidios*. *El Diario de Hoy*.

10. Marroquín, D. (martes 23 de septiembre de 2014) Mayoría de armas ilegales decomisadas proceden de Estados Unidos. El Diario de Hoy.
11. Membreño, T. (1 de abril de 2013). 150 deportados los Estados Unidos vinculados a homicidios., La Prensa Gráfica.
12. Molina, K. y Monti, C. (18 de noviembre de 2006). Armas: La misma ruta del queso. El Diario de Hoy.
13. Pandillas salvadoreñas se están vinculando al narcotráfico. , , (30 de abril de 2014). Agencia AFP.
14. Pandilleros delatan a sus compañeros y a cambio piden protección ante autoridades. (27 de octubre de 2014). Diario Digital La Página.
15. Prolifera el hallazgo de cadáveres en cementerios clandestinos. (12 de septiembre de 2011). El Diario de Hoy.
16. MS-13 recibe instrucción de combate. (16 de marzo de 2014). El Diario de Hoy.
17. Rivas, H. (12 de septiembre de 2014). Pandillas acosan a los isleños de San Sebastián. La Prensa Gráfica.
18. Santos, J. y Salguero, M. (martes 8 de abril de 2014). PNC: Pandillas con tácticas militares. La Prensa Gráfica.
19. Silva, H. (2 de diciembre de 2013). Estados Unidos ha deportado a 64 salvadoreños cada día en 2013. La Prensa Gráfica.
20. Valencia, R. (10 de junio, 2012). Esa utopía llamada reinserción. El Faro. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201105/noticias>, consultada el 20 de Agosto de 2014.

Tesis universitarias

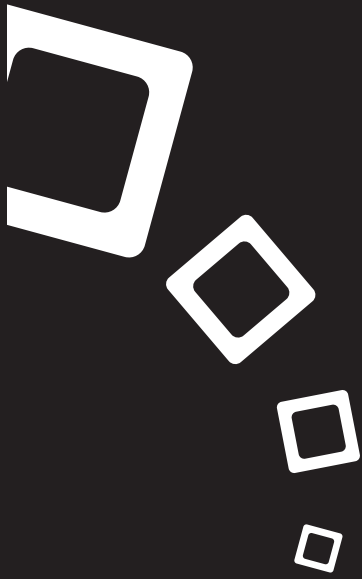
1. Jiménez, Torres, et al. (2014). Tráfico de armas de fuego en El Salvador y su impacto de violencia en la población de San Salvador periodo 2011-2013. (Tesis de grado). Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Santa Tecla, El Salvador.

Informes y documentos oficiales

1. Dirección General de Centros Penales (2014). Informe de personal recluido hasta septiembre de 2014. Departamento de Inteligencia Penitenciaria.
2. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2014). La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. San Salvador, El Salvador: Talleres Gráficos UCA. Primera edición. Pp. 92 y 93.
3. Unidad de Monitoreo y Análisis (2014a). Informe Impacto de las pandillas. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
4. Unidad de Monitoreo y Análisis (2014b). Atlas factores de riesgo, violencia y estructuras. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
5. Unidad de Monitoreo y Análisis (2014c). Informe proyección de la ampliación de organización delictiva referido a pandillas. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Entrevistas

1. Analista Estratégico, Centro Transnacional Antipandillas (CAT), Sub Dirección Antipandillas. Entrevista en San Salvador, 3 de septiembre de 2014.
2. Analista Estratégico, División de Inteligencia Antipandillas, Sub Dirección Antipandillas. Entrevista en San Salvador, 16 de septiembre de 2014.
3. Jefe policial, Centro Transnacional Antipandillas (CAT), Sub Dirección Antipandillas. Entrevista en San Salvador, 15 de septiembre de 2014.
4. Jefe policial, División de Investigaciones Especiales Antipandillas, Sub Dirección Antipandillas. Entrevista en San Salvador, 27 de agosto, 2 y 9 de septiembre de 2014.
5. Miembro de la Unidad de Análisis y Monitoreo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Entrevista en San Salvador, 20, 25 y 28 de agosto, 4 de septiembre de 2014.



La economía informal y su conexión con el avance de formas delictivas organizadas: Prospectiva para el decenio 2015-2025*

Walter Antonio
Fagoaga López

Instituto Especializado de
Educación Superior de
Profesionales de la Salud
de El Salvador, El Salvador
fagoagagolf@hotmail.com

Recibido: octubre 16 de 2014
Aceptado: noviembre 5 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 227-254]

Resumen

La economía informal es parte de las realidades estructurales de casi todos los países en el mundo, siendo aquellos que están en condición de subdesarrollo, los más representativos del empuje de éste tipo de actividad económica.

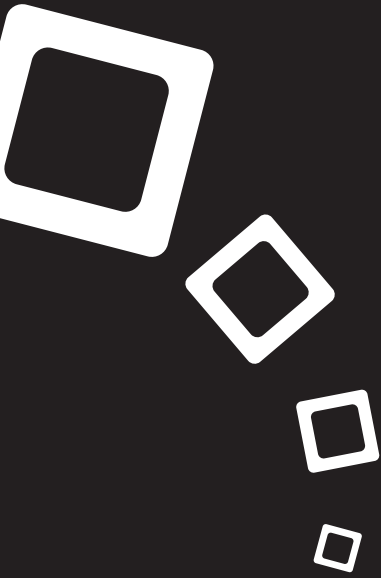
No obstante, a pesar ser una fuente de ingresos para un segmento representativo de la población económicamente activa, por sus características asociadas a la falta de estandarización y controles, puede prestarse para ser el nicho de la actividad criminal y potencialmente de asociaciones criminales a niveles de crimen organizado.

En este artículo se analiza, a través de diversas evidencias empíricas, la relación que se tienen entre la economía informal y el avance de las asociaciones criminales –pandillas y otros grupos– en El Salvador, con la finalidad de proponer escenarios prospectivos de 10 años, comprendidos de 2015 a 2025, que hagan una prognosis de su evolución a partir de un crecimiento de sus ingresos económicos. Se concluye considerando el papel que juega la economía informal en esta incómoda relación.

Palabras clave

Economía informal, asociaciones criminales, economía ilícita, crimen organizado y emprendedurismo criminal.

* Artículo prospectivo original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el sexto número de la revista "Policía y Seguridad Pública."



**The informal economy
and its connection
with the progress
of organized crime:
Prospects for the decade
from 2015 to 2025***

Walter Antonio
Fagoaga López

Instituto Especializado de Educación
Superior de Profesionales de la
Salud de El Salvador, El Salvador
fagoagagolf@hotmail.com

Received: october 16, 2014
Accepted: november 5, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 227-254]

Abstract:

The informal economy is part of the structural reality of almost every country in the world, although the most under developed countries are the ones in which this type of economic activity is most prevalent. However, despite being a source of income for a representative segment of the economically active population, because of characteristics associated with the lack of standardization and controls, it may be ideal as a niche for criminal activity and potentially for criminal associations at the level of organized crime.

Using diverse empirical evidence, this article examines the relation between the informal economy and the progress of criminal associations - gangs and other groups - in El Salvador, with the aim of proposing 10 year Foresight scenarios from 2015 to 2025 to make a prognosis of their evolution based on income growth. It will conclude by considering the role of the informal economy in this uneasy relationship.

Key words:

Informal economy, criminal associations, illegal economy, organized crime and criminal entrepreneurship.

* Original Foresight article commissioned by the Scientific Research Center (CINC-ANSP) for publication in the sixth issue of the "Police and Public Security" Journal.

1. Introducción

1.1 Conceptualización sobre la economía informal

La economía informal se ha extendido sobremanera en los últimos 20 años, siendo en los países subdesarrollados donde mayor crecimiento ha presentado, precisamente porque está asociada a un contexto donde la pobreza, la desigualdad de género y el empleo precario afloran constantemente (OIT, 2014).

No obstante, a pesar de no prestar condiciones para un empleo digno con seguridad social y acceso a condiciones de trabajo decente, se ha constituido en la fuente de empleo para buena parte de las poblaciones en los países subdesarrollados, tanto así que según datos de la Organización Internacional del Trabajo (2013) sólo en América Latina representa el 51% de los puestos de trabajo y en regiones como el sudoeste asiático llega a representar hasta el 88% de las fuentes de ingresos de las poblaciones.

Por otra parte, cuando se habla de “economía informal”, se refiere al ámbito que, según la Organización Internacional del Trabajo, define con mayor precisión a la condición del empleo, de las personas y empresas, que anteriormente se clasificaban como “sector informal”, precisando así:

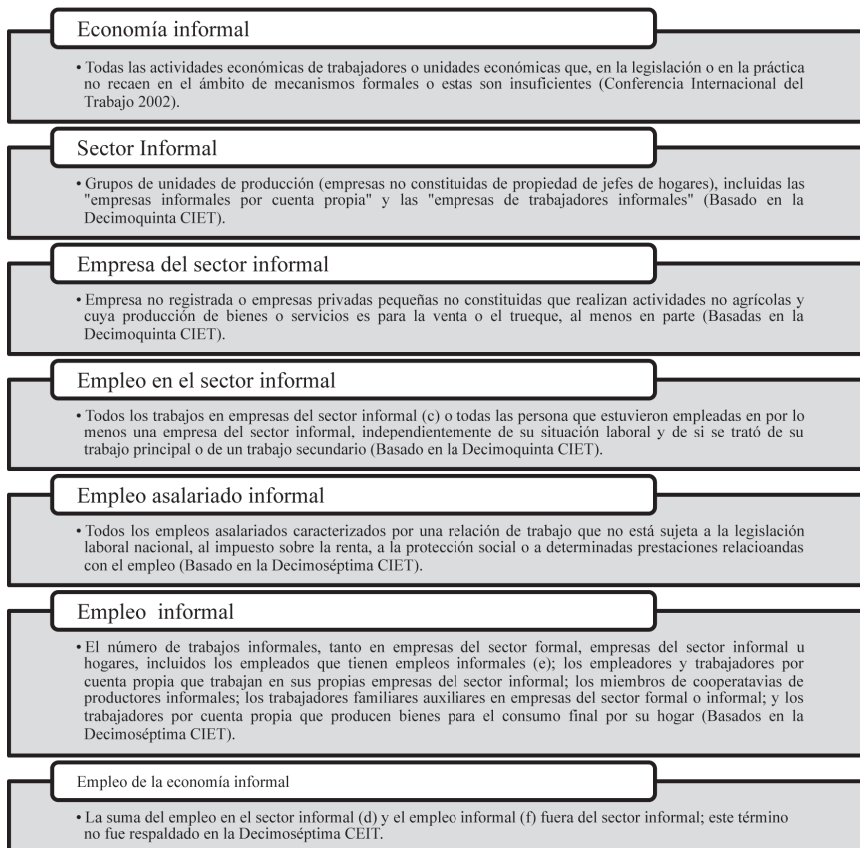
El término <<economía informal>>, se propuso en lugar de <<sector informal>>, para abarcar <<el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto>>. El término más amplio, tiene en su cuenta la considerable diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores de la economía y en los contextos rural y urbano que son particularmente vulnerables y trabajan en condiciones laborales inseguras que experimentan graves déficit de trabajo decente y que a menudo quedan atrapados en la pobreza y baja productividad- (OIT, 2007, p.1)

En dicha conceptualización, el organismo mundial que actúa en referencia al tema del trabajo (OIT), en una de sus resoluciones eleva la noción de “sector informal” a la de “economía informal”, al considerar que esto amplía el abanico de actores y unidades productivas, que intervienen dentro del marco de acción de un tipo de actividad productiva, donde quienes interactúan no tienen condiciones de trabajo que les permitan diversas prestaciones para dignificar su tarea, obligándoles a formas de trabajos extenuantes y desproporcionadas entre el tipo de tareas que realizan y los beneficios de la misma; generando así un viraje a la concepción que desde los años 70 del siglo pasado se le dio al sector considerado “informal”.

La extensión que la Organización del Trabajo hace sobre la “economía informal”, es un reconocimiento a la relevancia que ha tenido en los últimos años este tipo de sistema económico en la actividad productiva de las sociedades y, ante todo, en las dinámicas sociales mismas. De ahí que existan por parte de la OIT especificaciones a nivel de indicadores para medir el impacto de ésta actividad económica en el empleo y la productividad de los países.

En tales términos, según éste organismo internacional, debe hacerse las siguientes distinciones al momento de hablar del concepto de “economía informal:

Ilustración 1 Consideración de la OIT sobre las definiciones de la economía informal



Fuente: Elaboración propia, con base en clasificación de la OIT (2010).

Como se muestra en la Ilustración 1, la OIT mantiene una clasificación minuciosa para la comprensión de este tipo de economía, a fin de distinguirla al momento de valorar la actividad productiva de los países y evitar sesgos en las mediciones que se hacen para caracterizar el empleo y sus condiciones a nivel local, regional y mundial.

La Conferencia Internacional del Trabajo del año 2002, define a la economía informal como "todas las actividades económicas o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes" (p.3). En tal sentido, se aprecia una consideración técnica vinculada al trabajo de las estadísticas y las mediciones que se hacen con relación a ésta.

En el caso del denominado "sector informal", la OIT lo conceptualiza como "el grupo de producción (empresas no constituidas de propiedad, jefes de hogares), incluidas las "empresas informales por cuenta propia" y las "empresas trabajadores

informales” (p.3). Es decir que recaen en un ámbito donde la producción está asociada a empresas que no están estandarizadas y que entran en una dinámica productiva sin integrarse a mecanismos formales de producción.

En esta diferenciación que hace la OIT, se trata de distinguir entre la conceptualización de la “economía informal” y el “sector informal”. En el caso del primero, incluye todo tipo de actividades que no están en el marco de las regulaciones estandarizadas de producción, mientras que el segundo son los actores que se consideran parte de este sector, pero se ha enfatizado que todo lo asociado a éste tipo de actividad económica, está integrado en la “economía informal”.

1.2 Consideraciones sociológicas sobre la economía informal: La asociación con una perspectiva criminológica

Tal como se ha definido, la economía informal ha sido punto de debate en el principal organismo a nivel internacional que dirime la situación del trabajo en el mundo, sin embargo, no sólo es tema de debate la conceptualización de este rubro económico, sino las implicaciones que tiene para la sociedad actual.

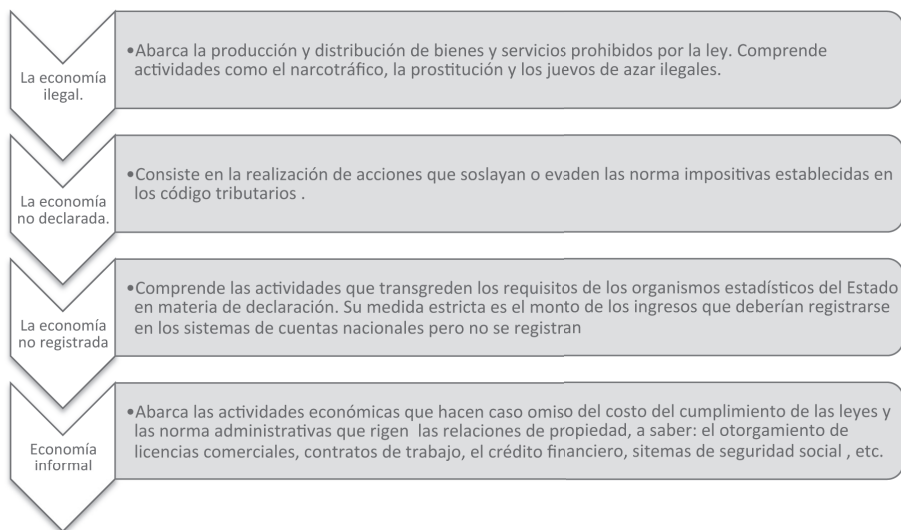
Al respecto de esta situación, expertos (Portes y Haller, 2004) valoran que “el fenómeno de la economía es a la vez engañosamente sencillo y extraordinariamente complejo, trivial en sus manifestaciones cotidianas y capaz de subvertir el orden económico y político de las naciones” (p.7). En otras palabras, más allá de las definiciones y debates que se tengan alrededor de este fenómeno, es evidente que su impacto en la vida de las naciones es ineludible y forma parte de la actividad del ingreso de millones de familias alrededor del mundo.

En tal sentido, analizar el contenido de la economía informal conlleva a una serie de consideraciones importantes, sobre todo porque representa un motor importante del desarrollo de los países, y que a partir de ésta se condicionan una serie de relaciones sociales concretas (es una fuente de ingresos para miles de hogares, es un nicho de micro-negocios y posibilita la creación de redes de emprendedurismo).

No obstante, las condiciones de trabajo dentro de la denominada “economía informal” y en particular del “sector informal”, encuentran puntos disonantes que se deben clarificar con gran énfasis, sobre todo en la permeabilidad para la actividad delictiva en diversos niveles y en el tránsito del dinero proveniente de actividades ilícitas a actividades lícitas con que suele asociarse.

Al respecto Feige (1991), citado en Portes y Haller (2004), define una taxonomía para distinguir los niveles de la que denomina “economía subterránea”, así:

Ilustración 2 Taxonomía de Feige de la economía “subterránea”



Fuente: Elaboración propia con base a clasificación de Feige, citado por Portes y Haller (CEPAL, 2004).

Como se muestra en la Ilustración 2, Feige trata de distinguir los tipos de organización económica que se ubican fuera de los sistemas estandarizados de control del Estado, que incluye las actividades económicas ilegales.

No obstante al respecto Portes y Haller (2004) mencionan, a saber:

La distinción conceptual más importante se produce entre las actividades informales y las ilegales, pues cada una de ellas posee características distintivas que las diferencian entre sí. Los sociólogos reconocen que lo legal y lo delictivo, lo mismo que lo normal o lo anormal, son categorías definidas socialmente, y que pueden cambiar. No obstante, las actividades ilícitas suponen la producción y comercialización de bienes, definidos en un lugar y un momento determinados como ilegales, mientras que en la mayoría de los casos las actividades informales están relacionadas con bienes lícitos. (Portes y Haller, 2004, p.7)

En el análisis de los conceptos, si bien la actividad ilícita no se encuentra directamente vinculada al ámbito de las actividades económicas informales, no escapa a la valoración que ambas son conceptualizaciones que varían en el tiempo. Cuando se habla de la “mayoría de actividades”, hay un margen para relacionar lo lícito con lo ilícito.

En este marco, hay una discusión importante y es que se asume que la economía informal es un medio que potencia la actividad ilícita, no porque a quienes pertenecen a este sector se les estigmatice como delincuentes, sino, porque la permeabilidad de este tipo de actividad económica es susceptible a ser empleada para efectuar ilícitos.

Al respecto, algunos autores analizan que el incremento de la actividad en la economía informal genera un aumento de la actividad delictiva en las urbes (Cooper Mayr, 2005) a partir de las transformaciones económicas producto de la globalización y la expansión del modelo neoliberal, que condujo a la generación de un auge comercial y una reducción en los empleos agrarios e industriales.

Para Cooper (2005), en el caso de Santiago de Chile, el aumento de la delincuencia juvenil se encuentra asociado a las condiciones que la economía informal genera, principalmente en los sectores vulnerables marginales y en los jóvenes, a saber:

En el marco de la Economía Informal Alternativa Ilegal, complementaria a la economía formal neoliberal, surgen oportunidades laborales ilegales asociada a las clases sociales más bajas del sistema y en consecuencia a la sobrevivencia, entre las que destacan la Contracultura del hampa (ladrones), la mafia del tráfico de drogas particularmente en pequeña escala, la prostitución infanto juvenil, el trabajo infantil y juvenil, el comercio ambulante, constituyendo roles laborales donde crecientemente se incorporan actores sociales más jóvenes y niños. (Cooper, 2005, p.99)

En el análisis de Doris Cooper, subraya que en el marco del desarrollo de las urbes y la descomposición de los modelos de Estados benefactores basados en una economía de producción en el sector agrario, se ha presentado una tendencia al incremento de la actividad delictiva, haciendo énfasis en la población juvenil y marginal, a saber:

Sostenemos además que la contracultura del hampa, que se sustenta sobre un modelo económico alternativo e ilegal, se encuentra vigente no sólo en Chile sino en toda América Latina y en todos los países en donde el sistema económico normativo neoliberal resulta incapaz de incorporar al lumpen proletario y a los marginales, incluyendo entre estos a los niños pobres y extremadamente pobres. Los menores se incorporan a esta Economía Informal Alternativa Ilegal, posibilitando no sólo su propia supervivencia, sino particularmente la de sus hermanos y padres desempleados. (Cooper, 2005, pp.101-102)

La valoración de la autora en la denominada “contracultura del hampa”, a la cual considera como una manifestación de la crisis estructural que ha potenciado el incremento del crimen, se constituye en una alternativa de vida, en la cual la juventud, particularmente, se encuentra “atrapada” en un “modo de vida”, algo que se articula con la conformación de grupos irregulares que cometen diversos delitos, para efectos de marcar un territorio, no sólo de control, sino de sostenimiento económico, emulando el carácter de bandas con una incipiente organización, así:

Insistimos así que la pobreza y la extrema pobreza en el contexto de las grandes urbes-industriales, constituyen un nicho etiológico típico, que genera dos tipos de contraculturales de delincuencia correspondientes a la delincuencia del hampa y al tráfico de drogas, y a dos tipos de sub culturales ocasionales de delincuencia, propios de las pandillas poblacionales y de los trabajadores que ocasionalmente roban, dada la extrema pobreza encubierta que genera el salario mínimo. (Cooper, 2005, p.103)

Continuando con el análisis del tema, la autora asocia la problemática delictiva chilena a la crisis económica suscitada desde los años 80 del siglo pasado. Además hace extensiva esta valoración al resto de países de América Latina, donde enfatiza la construcción de organizaciones incipientes de criminalidad, que encuentran en la economía informal un espacio para su proliferación, principalmente las poblaciones jóvenes.

1.3 La economía informal y el tránsito de la criminalidad en sus diversos niveles

En tal sentido, la criminalidad se asocia a un fenómeno extensivo en América Latina y en regiones del mundo donde la formalización del empleo ha sido devastada por modelos económico asociados a la exacerbación del mercado y vinculados a la conversión de una economía informal, situación que ha operado para que la economía informal crezca considerablemente y al mismo tiempo, de ésta se posibilite un nicho para el encubrimiento de la delincuencia en diversas manifestaciones, como lo plantea un estudio realizado en la ciudad de México, así:

La actividad delictiva es una red, una economía del delito que tiene proporciones y vínculos importantes con la economía informal (y ciertos lazos con la formal, en la venta de mercancía robada, el contrabando y el lavado de dinero, por ejemplo); tiene además su propia dinámica asociada a una economía urbana y evoluciona endógenamente, responde a su propia dinámica y retos. (Alvarado, 2012, p.47)

Como lo expresa este análisis del estudio realizado en la ciudad de México, el empleo de la economía informal como un nicho para el delito, es un hecho de varias proporciones que también combina algún nivel de centrifugado para la economía formal, valiéndose de espacios que se van ganando conforme la organización criminal va en desarrollo y el delito va mutando según las condiciones que el marco de la ley y el entorno le posibiliten. Para el caso cita lo siguiente:

La conducta criminal innova, responde a sus propios retos creando nuevo tipos de delitos; un ejemplo es el secuestro exprés; otro es el cambio de actividades de quienes se dedicaban al asalto bancario, hacia otros tipos de delitos del crimen organizado como la extorsión. (Alvarado, 2012, p.48)

En la consideración del investigador, la actividad criminal se va transformando y adquiriendo nuevos matices. De estos es importante señalar el usufructo que genera para los criminales el cometimiento de actividades ilícitas y, sobre todo, el destino que éstas tienen.

Al respecto, en un rotativo mexicano se publica un artículo denominado “economía informal y crimen, una estrecha relación”, donde el académico Jonh Barley, de la Universidad de Georgetown, analiza como en México la economía informal es utilizada para asociarse con las actividades ilícitas, y según sus estimaciones, cerca del 3% del PIB de México podría estar asociado a una economía criminal (Húrfano, 2013), que ha sido posible con la economía informal.

El análisis de esta situación suscita una reflexión del papel que cada día cobra en la sociedad actual la criminalidad y como cada vez más, va acaparando espacios para hacer una red económica que no sólo gasta, sino que invierte y que la hace cada vez más influyente en las decisiones de los países.

Al respecto, el sociólogo Manuel Castells (2006), consideró que en la actualidad el nivel de organización del crimen internacional ya no sólo interviene en la economía informal, sino que ha llegado a constituirse en partícipe de la economía formal, a saber:

La economía criminal se vincula con la economía formal a través de complejos planes financieros y redes comerciales internacionales, penetrando así profundamente en los mercados financieros y constituyendo un elemento crítico y volátil en una frágil economía global. (Castells, 2006, p. 200)

La idea de Castells (2002), subyace a un escenario donde las organizaciones criminales han evolucionado a niveles tales que han migrado su modo de operar, de una economía informal a una economía formal. No obstante, para llegar a ese nivel de organización, necesariamente tuvieron que llevar un proceso el cual trascendió desde un nivel de cometimiento de delictivos hasta la creación de organizaciones transnacionales del crimen.

En la obra referida se señala la preocupación de las autoridades a nivel mundial sobre el avance de la criminalidad. Castell ya vislumbraba que 20 años previos a 2006, el flujo financiero de la criminalidad era amplio y que llegó a representar, al menos en el tráfico de drogas, cerca del 5% de Producción Interna Bruta mundial (Castells, 2006).

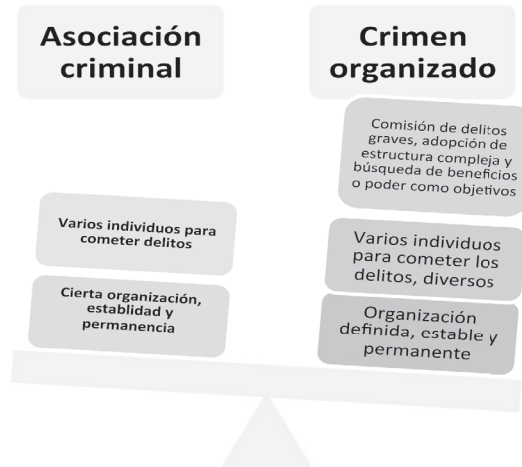
Todas las consecuencias que derivan de la ampliación de la delincuencia organizada a crimen organizado, conllevan necesariamente a una serie de procesos y diferencias sustanciales, tanto en la condiciones actuales del análisis de la criminalidad, como en la situación geográfica y contexto internacional, pero no se pierde de vista que cada vez más la criminalidad ha pasado de meras conductas desviadas a la búsqueda de espacios de poder y decisión, lo que aduciría escenarios propios de una estela de conexiones ampliadas del crimen.

En tal sentido, debe distinguirse la medida en que el delito evoluciona a través de formas más complejas de organización y operatividad. Al respecto, Isabel García de Paz (2005), hace una referencia a la distinción entre la “delincuencia organizada” y “el crimen organizado”.

En el caso de la delincuencia organizada, Isabel García de Paz (2005) considera que una asociación criminal está constituida por la concentración de varias persona para la comisión de delitos mediante una cierta organización de sus actividades, una cierta estabilidad y una cierta permanencia, de ahí que el autor Fernando Moreno (2013), considere que este tipo de delincuencia forma parte de “asociaciones criminales”, porque mantienen una especie de trabajo coordinador, pero no conlleva a un fin, como se verá en el caso del crimen organizado.

En consideración de lo anterior, el crimen organizado (organización criminal), está conformado según Isabel García de paz (2005), por una asociación criminal que cumple además con otras tres características que son: La comisión de delitos graves, la adopción de una estructura compleja y las búsqueda de beneficios o poder como objetivos.

Ilustración 3 Comparación entre asociación criminal y crimen organizado



Fuente: Elaboración propia, considerando la clasificación de Isabel García de Paz (2005).

En tal sentido, se hace la diferencia entre un tipo de criminalidad y otro, en función de los objetivos que persiguen y de la permeabilidad asociada a los escenarios de la dinámica social, considerando el alcance que tengan sus delitos. Así se incrementa su capacidad de generar ingresos y, por ende, de ampliar sus ámbitos de acción y manipulación de las instituciones.

Por otra parte, Roemer (2013) señala la necesidad de la implementación de una política pública acorde a los tiempos actuales, para prevenir la invasión del crimen en el Estado, ya que sus ganancias cada vez más exorbitantes, debilitan la capacidad de la institucionalidad para combatirla, y generan un contexto que de ninguna manera contribuye al desarrollo económico y social de los países.

Roemer (2013) considera que la forma en que el crimen crece a través de la economía en sus diversas manifestaciones, fortalece su capacidad de incidencia en la sociedad y al mismo tiempo, afecta de forma directa la actividad económica y todas las relaciones sociales, así:

La delincuencia y el miedo impiden el desarrollo económico. En el nivel microeconómico, la delincuencia reduce la formación de capital humano porque induce a algunos individuos a desarrollar habilidades criminales, en vez de actividades socialmente productivas. En el macroeconómico, reduce la certidumbre, mina la confianza y con ello desincentiva la inversión (nacional y extranjera). (Roemer, 2013, p.21)

Como se muestra, el fortalecimiento de la delincuencia en una sociedad trae consigo diversas consecuencias, por lo cual la prevención y la búsqueda de frenar su accionar es fundamental. De ahí que se generen estrategias para el combate del delito y su expansión.

En el contexto de la criminalidad es importante considerar búsquedas por frenar su auge y ante todo, generar políticas y estrategias para contener su avance, de tal suerte que los Aparatos del Estado y la sociedad en general, puedan tener un clima propicio para el desarrollo social.

Empero, como se ha ido mencionando, la criminalidad se expande a través de escenarios como los que propicia la economía informal y puede continuar su auge, como considera Rosinaldo Silva de Sousa (2004) al analizar el fenómeno de la criminalidad en la ciudad de Rio de Janeiro, donde se extienden redes delictivas y hacen ver a la economía ilícita como una parcela de la economía informal, para hacer ver lo ilícito como lícito.

Por otra parte, como apuntan Beltrán y Salcedo (2007), los criminales se expanden cuando las políticas públicas no logran erradicar su intromisión en la vida social, haciendo del crimen y sus escenarios una profesión nutrida con cada acción que es repelida por la ley y las instituciones.

Ante estas consideraciones, es importante demarcar que la asociación entre la economía informal y el avance de los grupos criminales, es una situación de necesaria consideración, como también poner en perspectiva que su evolución a niveles de mayor injerencia en la vida social puede ser devastadora para el orden y la seguridad ciudadana.

Al respecto del nexo que se construye entre la economía informal y la economía ilícita, el investigador Augusto López (2012), valora que la transición de la primera a la segunda no es una cuestión directamente proporcional a la marginalidad, ya que estar en una condición de marginalidad no implica ser criminal. No obstante, sí se presentan condiciones que podrían favorecer –considerando el factor cultural y otros– la incorporación a la criminalidad, a la generación de una cadena de economía ilícita con sucesivos tránsitos a la economía informal y, como cúspide, a la economía formal.

En consecuencia, bajo todas las consideraciones anteriores, se puede plantear que la economía informal es un rasgo característico de la economía salvadoreña y según información de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), para el año 2012 se estimó que el 49.26% del empleo del país pertenecía a esta tipología, es decir cerca de la mitad de la población tiene alguna vinculación con este sector de la economía.

No obstante, a pesar de ser una fuente de empleo y un soporte para miles de familias, como se ha visto anteriormente, la economía informal puede considerarse como un potencial escenario para las actividades de grupos criminales, que pueden hacer uso de ésta para transitar de la economía ilícita a inclusive, para llegar a la economía formal. Como producto de su actividad delictiva, grupos como las pandillas generan ganancias que ya se cuentan en millones, , como en el caso de las extorsiones, que según información de la Policía Nacional Civil citada en una fuente periodística (Flores, 2014), entre enero de 2013 y agosto de 2014, se contabilizó que la cantidad de dinero que los extorsionistas pedía a sus víctimas se acercaba a los \$7.9 millones, que sin embargo, asociaciones empresariales consideraban mínimo, ya que un empresario de transporte mencionó que en tan sólo un año habrían pagado como sector cerca de \$35 millones.

A pesar de que no existe, según lo visto anteriormente, un dato exacto de cual es la cantidad que los grupos criminales como las pandillas mueven en materia de extorsiones y otros delitos, a los cuales se han incorporado otros como el narcotráfico; si se muestra una tendencia cada vez mayor de su capacidad de minar a la sociedad salvadoreña, en vista que no sólo están propiciando un clima de inseguridad a través de diversos hechos violentos, sino que además están generando condiciones para dar un salto hacia otro nivel de organización. Por ello surgen las siguientes preguntas:

¿Cómo la economía informal –en prospectiva- se convertiría en un escenario susceptible para ser utilizado por grupos criminales para transitar de una economía ilícita a la generación de actividades económicas lícitas, dentro de la economía informal y potencialmente en una economía formal?

¿Cuáles son -en prospectiva- los escenarios a los cuales se enfrentarían las autoridades de seguridad pública de aquí a 10 años (2015-2025), si los grupos criminales como las pandillas, a través del uso de la economía informal, evolucionan en su capacidad de cometer ilícitos hasta otro nivel de organización más complejo y sofisticado?

2. Metodología

El desarrollo de este estudio se dio bajo un enfoque mixto, considerando que la información recabada en las fuentes se orientó a datos tanto cuantitativos y cualitativos que permitieran el abordaje del fenómeno.

Se siguió un método hipotético-deductivo, valorando la hipótesis descriptiva de que la economía informal posibilita a través de sus fragilidades de control y estandarización, su utilización por parte de grupos criminales para transitar de una economía ilícita a una economía informal y, potencialmente, a una economía formal.

La lógica deductiva del método consideró plantear los aspectos teóricos previos para después formular la hipótesis de trabajo, con la cual se efectuó las diversas consultas a expertos y fuentes de información, a fin de contrastarlas y generar las conclusiones y recomendaciones.

El diseño del estudio de las variables de economía informal y avances de las actividades delictivas de grupos criminales fue prospectivo, dado que los resultados se enmarcan en la generación de escenarios futuros en un período de 10 años comprendidos entre 2015 y 2025. Se debe considerar que los estudios prospectivos son de gran importancia para todos los campos del conocimiento, pero en particular para la seguridad pública y que se constituyen en importantes herramientas para la toma de decisiones (Bas, 2008).

Se consideró como fuentes primarias a expertos de la Policía Nacional Civil relacionados con delitos de corte financiero, donde se ven involucrados grupos criminales como las pandillas y otras asociaciones del crimen organizado.

Para efectos de la consulta a las fuentes primarias, se elaboró una guía de entrevista con diversas categorías de análisis para delimitar el análisis prospectivo de la vinculación entre la economía informal y las formas de delitos vinculadas a asociaciones criminales, como pandillas, bandas, etc.

Como fuentes secundarias se consultó informes estatales, fuentes periodísticas, trabajos de investigación y datos oficiales de sitios web institucionales. Con estos fue requerida la formalización de la evidencia empírica para efectos del análisis.

Tanto la información documental como la de las entrevistas, se revisó conforme a las categorías de análisis, a fin de generar una discusión de resultados a partir de los escenarios prospectivos que podrían implicar la relación entre la economía informal y la criminalidad, considerando la hipótesis de una relación de transferencia entre la economía ilícita, economía informal y economía formal.

Por último, este artículo se limitó a considerar como fuentes para el análisis la versión de expertos sobre la temática de finanzas que se producen de actividades ilícitas, como también de fuentes documentales de tipo académico, periodístico e informes oficiales. En tal sentido, se debe advertir que el artículo no incluye la versión de personas que trabajan en la economía informal ni observaciones de campo, en parte porque para esta publicación se valoró más aspectos de debate teórico para una prospectiva para la discusión de especialistas, antes que la exposición de evidencia basada en percepciones de los implicados. No obstante el artículo pudo haberse nutrido también de éstas.

3. Resultados

A continuación se detallaran los resultados de la recolección de la información. Para ello se abordará las categorías de análisis sometidas a indagación a través de los expertos y de la información documental.

3.1 Economía informal y actividad delictiva

Como se ha analizado en la introducción, se establece a través de diversos análisis un nexo cercano entre la economía informal y la delincuencia. Al respecto, los expertos de la unidad de delitos financieros de la PNC consideraron:

La economía informal, prácticamente carece de controles, eso permite que los grupos delictivos puedan ir inyectándole ese capital a esos negocios, a esas instituciones (bancarias), pero mayormente son negocios informales donde prácticamente esa falta de control es lo que permite que puedan estar sumándole capitales obtenidos de forma ilícita..." (Jefe de División de Delitos Financieros de la PNC)

En la opinión del Jefe de la División de Delitos Financieros de la PNC, la economía informal carece de controles, como se mencionó anteriormente (OIT, 2007), y de esta forma los delincuentes pueden hacer uso de negocios formales e inclusive hasta podrían emplear instituciones formales para inyectar capitales a éstos y así establecer una competencia desleal en la medida en que los recursos provenientes de actos ilícitos les permiten establecerse sin los costos de una operación legal.

Para el caso, una investigación realizada como parte del curso de ascenso de la Académica Nacional de Seguridad Pública (ANSP), por un grupo de investigadores (Garay Coto, Arana Portillo y Rodríguez Molina, 2013), abordó el tema del impacto de las pandillas en el comercio del centro histórico de San Salvador y, entre otras cosas, lograron evidenciar cómo la informalidad de la economía y el comercio generado en esta zona, se constituye en un factor importante para la ejecución de diversos delitos y, en términos concretos, la zona sirve de territorio para el crimen y su expansión.

Alrededor de lo anterior, se consultó al experto sobre las figuras delictivas que las asociaciones criminales – como las pandillas- utilizan para generar mayores riquezas y ampliar sus alcances criminales. Ante ello mencionó:

Es una gama bastante compleja. Yo creo que como país en este momento, hay una gama de delitos como el secuestro, las extorsiones, peculados, los delitos de corrupción, los delitos contra la hacienda pública, el contrabando, las defraudaciones, etc. Todo ese tipo de delitos que vienen y facilitan que estas organizaciones de crimen organizado aprovechen las debilidades del sistema institucional del país. (Jefe de División de Delitos Financieros de la PNC)

Como menciona el especialista, en el país existen varias figuras delictivas reconocidas en la legislación salvadoreña, a través de las cuales los grupos criminales pueden generar lucro y acrecentar sus capitales para extender sus actividades.

3.2 Evolución de los grupos criminales en términos de recursos financieros y capacidad operativa

Como asociación criminal, las pandillas obtienen ganancias de la extorsión, figura delictiva contemplada en el código penal y que éstos grupos denominan como “renta”.

Para el caso, según información periodística (Martínez Avelar, 2014) citando un estudio realizado por el Consejo Nacional de la Pequeña Empresa de El Salvador (CONAPES) y la Sociedad de Comerciantes e Industriales (SCIS), para inicios del año 2014 el 79% de las medianas y pequeñas empresas pagan altas sumas de dinero en concepto de extorsiones a diversos grupos criminales, provocando el cierre de diversos negocios por el temor a ser víctimas de atentados contra sus vidas y las de sus familias, al no poder colectar las cantidades de dinero que éstos piden.

Esto ha propiciado que en la actualidad las pandillas logren recolectar sumas millonarias de actividades ilícitas como la extorsión.. Utilizando datos oficiales de la PNC (Flores, 2014), un medio periodístico señaló recientemente a las pandillas como recaudadoras de cerca de \$7.9 millones en concepto de extorsiones, en un período de 20 meses comprendidos entre enero de 2013 y agosto de 2014. Sin embargo, en el mismo informe se destaca que empresarios y representantes de gremiales consideran conservador el monto presentado por la PNC, ya que ellos estiman que la cantidad no puede ser menor a \$53 millones por año.

Más allá del debate técnico, es evidente que las asociaciones criminales mueven dinero en términos millonarios y esto les ha proporcionado una capacidad de operación más grande, manifestándose en hechos como la evolución en la compra de armas de fuego, situación señalada en un estudio presentado recientemente (Santos, 2014), donde se muestra la capacidad armamentista de las pandillas, que incluye el uso de armas privativas de la fuerza armada.

Sobre el tema de la evolución de estos grupos y el crecimiento económico que van generando, una experta considera lo siguiente:

La tendencia a nivel internacional también no deja de influenciar sobre nuestra economía y quizás... por el hecho de tener una economía dolarizada; entonces quiérase o no, todo ese mecanismo que utilizan las organizaciones transnacionales prácticamente nos afecta... sabemos de presencia de organizaciones por los dineros que hemos encontrado, incluso el hecho de ser escala nuestro país de esa conexión entre norte y sur... (Sub jefe de la División de Delitos Financieros de la PNC)

Como expone la experta, la situación geográfica del país y el hecho de tener una economía dolarizada, facilita a los grupos criminales operar con sus dividendos ilícitos para poder flanquearlos e introducirlos en actividades legales en el país, siendo la economía informal un puente fundamental para este hecho.

Ilustración 4 Asociación entre tipos de economía, delincuencia y economía



Fuente: Elaboración propia, considerando tipo de economía y nivel de asociación criminal.

Como se muestra en la ilustración n° 4, se trata de establecer que a medida que avanza el tipo de delito, también avanza el tipo de delincuencia y el nivel de organización de la economía al interior de los grupos delictivos.

En el caso del país, las asociaciones criminales vinculadas al tema de las pandillas, están dando saltos importantes en su tránsito a un nivel de mayor organización, algo que está siendo producto de su capacidad logística mejorada, que viene dada por el aumento de su actividad económica.

Según informe de la División Antinarcoóticos de la PNC, citado por medio periodístico (LPG, 2014), ha existido un aumento significativo de pandilleros vinculados al tema del narcotráfico. En vista que para el año 2013, 23% de las capturas eran de pandilleros y que para el año 2014 representan el 45.4%, se evidencia una mutación cada vez mayor de estos grupos a actividades vinculadas con el crimen organizado.

En tal sentido, considerando lo manifestado por los expertos, se puede deducir que el incremento de las actividades ilícitas, ha evolucionado a niveles donde se puede permear el sistema de justicia y comprar voluntades y beneficios que reproducen una situación de corrupción más ampliada.

Por otra parte, esta situación también propicia un clima de violencia generalizado, como consecuencia de los enfrentamientos entre los grupos criminales que controlan un territorio y los que pretenden usurparlo. De ahí el ciclo de la reproducción de la violencia armada en zonas de alta concentración de comercio informal, como el centro de San Salvador.

Este espacio se ha convertido en un escenario de disputas por el control territorial de operaciones delictivas, como por ejemplo en el caso de las extorsiones, señaladas en informes periodísticos basados en fuentes policiales como fuentes de ingresos millonarios (Menbreño & Peñate, 2012). Debe señalarse que en el Centro de San Salvador operan cerca del 35% de las ventas callejeras que existen en todo el país, haciéndolo un sector vulnerable al accionar criminal, que también puede ser empleado para lavar dinero producto de las mismas extorsiones mientras van ganando territorialidad.

Todo ello también conduce a una mayor incidencia en delitos y al mismo tiempo, control sobre la sociedad y las instituciones. Para el caso, un rotativo salvadoreño consultó al periodista Douglas Farah, que elaboró un estudio sobre el accionar de las pandillas para el Centro Internacional de Evaluación y Estrategias, con sede en Washington. Ahí se menciona que la expansión territorial que estos grupos criminales han tenido, los ha llevado a considerar alcanzar niveles de control político, que va acompañado de mayores ingresos económicos y cuyo empleo en actividades lícitas puede acrecentar sus ganancias. Farah también advierte que aun cuando no están vinculadas al crimen organizado – como el narcotráfico –, podrían llegar a niveles superiores de organización en el futuro (Guevara, 2013).

3.3 El Estado y el afrontamiento a la problemática: Estrategias y obstáculos

Con respecto a la forma en que se combate la problemática de la evolución de las asociaciones criminales –como las pandillas–, a formas más complejas de organización criminal, los expertos consideran que, actualmente, no se está contemplando de forma aislada el hecho de la diferenciación entre éstas y el crimen organizado, aunque tienen diversos modos de operar, pero comparten el hecho de cometer delitos que generan ingresos, los cuales no sólo se están utilizando para una subsistencia, sino para ampliar sus capacidades operativas y generar más ingresos. Al respecto el experto opina:

No se puede ver aislado (relación economía informal y crimen), y si se valora una visión prospectiva de la criminalidad, se tienen que ver los comportamientos y variables que inciden en esos grupos delictivos, porque al final, las pandillas generan beneficios económicos. No se cuenta con datos de cuánto es el impacto o cantidades de ingresos que estos grupos criminales perciben con los delitos que cometen. (Jefe de División de Delitos Financieros de la PNC)

El experto considera que el análisis y la atención de las estrategias del Estado para intervenir en la vinculación entre la economía informal y la criminalidad, pasa por analizar todo desde una perspectiva de sistemas, es decir, bajo el entendimiento de que ningún elemento dentro de esta situación está aislado, y que la estructuración

de una criminalidad viene dada por las permeabilidades de otras estructuras que la posibilitan y la sostienen, de tal suerte que se convierten en patrones binarios de mutua dependencia (Luhmann, 1996), los cuales responden a la propia asimetría social, que para el caso genera una economía de crimen (Roemer, 2013), por ende, para el experto la respuesta del Estado no sólo debe ser policiaca, sino integral.

En ese orden, la experta de la división de finanzas de la PNC considera:

Medidas contundentes no se toman de medidas focalizadas; este tipo de actividades delictivas no es como el delito de homicidios, porque para comenzar en este tipo de delitos no hay denuncias, son delitos que se afectan en el sistema socioeconómico y se combaten a través de la inteligencia policial, a partir de la labor de los compañeros de campo... sin embargo, la extorsión sí es un delito que se puede perseguir, a través de denuncias y planes concretos, en cambio el uso de los dividendos de éste delito, conlleva otro nivel de seguimiento. (Sub Jefa de la División de Delitos Financieros de la PNC)

Como menciona la especialista, el abordaje de las figuras delictivas que se asocian al componente económico, tiene una compleja forma de investigarse, porque no se tiene una valoración de su efecto directo en la integridad de la persona, como en el caso de los homicidios. Sin embargo, se ejecutan acciones focalizadas producto del trabajo de la inteligencia policial, que en conjunto con la Fiscalía, realizan el trabajo complejo de identificar y judicializar este tipo de delitos.

Por otra parte, la Ley de extinción de dominios es otra importante estrategia para combatir el crecimiento económico de grupos criminales, ya que imposibilita el uso de los fondos de origen ilícito.

Ilustración 5 Obstáculos para el seguimiento a los delitos financieros

Ilustración n° 5: Obstáculos para el seguimiento a los delitos financieros

Limitaciones de ley: Esto considerando que en la actualidad existe pautas - como el secreto bancario- que no le permite a la policía ingresar de manera directa a este tipo de investigación, ya que tienen que depender de Fiscalía, para acceder a la revisión de las actividades bancarias de algún sospechoso.

Limitantes institucionales y financieras: Faltan recursos humanos y mayores condiciones institucionales para poder dar seguimiento a este tipo de delitos, ya que son de carácter nacional e inclusive internacional, por ello se requiere de herramientas y condiciones de trabajo.

Visualización estratégica: No existe aún una perceptibilidad del daño que este tipo de delitos le causa a la sociedad y el impacto que genera para la actividad productiva del país. La ejecución de estos delitos de corte económico, no suele estar en la mirada de la mayoría de la población.

La corrupción e impunidad: Según los expertos en este tipo de delitos, se ven envueltas sumas de dinero que pueden permear el sistema judicial, de ahí que muchas resoluciones judiciales parecen risibles en comparación a las ejecutadas a otros delitos, deduciéndose la posibilidad de sobornos y arreglos extrajudiciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Los expertos identificaron cuatro obstáculos. En primer lugar, las limitaciones de ley, asociadas a los requerimientos privativos como el secreto bancario, que impide el seguimiento directo a sospechosos de manejar dinero de forma no transparente, siendo la única forma de acceder, a través del requerimiento del Fiscal.

El segundo lugar, están las limitantes institucionales y financieras, ya que según los expertos, ni la Fiscalía ni la PNC, cuentan con las condiciones institucionales ni los recursos humanos necesarios para afrontar este tipo de delito en su complejidad, que pasa muchas veces por escenarios fuera del alcance de la actual forma de llevar a cabo la investigación, ya que se conforman auténticas redes que pueden esconder sus actividades ilícitas, tanto en actividades de la economía informal, como también en la economía formal.

En tercer lugar, está la visualización estratégica de este tipo de delitos, de poca permisibilidad para la población, que suelen ser imperceptibles para la mayoría, y por ende, sus consecuencias no son consideradas como efectos de actividades delictivas. En tal sentido, se puede valorar una especie de “delitos nebulosos”, cuya distinción estriba en desvanecer ciertas apariencias que hacen que las actividades asociadas a ésta, se vean bien. Para el caso, actividades como formas de “emprededurismo criminal”, conllevan a la generación de pequeños comercios, financiados por actividades criminales, como por ejemplo: panaderías, ventas de DVD piratas, ventas de ropa, comedores, etc.

En cuarto y último lugar, la corrupción y la impunidad, se colocan como obstáculos significativos para la persecución de este tipo de delitos. Según los expertos, las actividades ilícitas asociadas a la economía, mueven dinero que sería capaz de comprar a jueces, fiscales, policías, etc.; por ello, el crecimiento de los grupos criminales, en materia económica, es un escenario factible.

4. Discusión de resultados

En función de los resultados anteriores, se considera que la relación entre la economía informal y la criminalidad es significativa, bajo el precepto que las características propias de estas actividades, son permeables para que se ejecuten delitos en dos vertientes, a saber: Por un lado, este tipo de economía puede ser utilizada para el lavado de dinero y disfrazar de “emprededurismo” la utilización de los fondos producto de actividades ilícitas y, por otro lado, no sólo darle uso al dinero, sino también propiciar una fuente de financiamiento para extender el dominio territorial y complejizar la estructura criminal.

Por otra parte, los lugares donde se realiza la actividad económica informal –mercados y zonas céntricas de las urbes–, se convierten en territorios propicios para el cometimiento de diversos delitos, además de generar un clima de violencia armada por la disputa de territorios y el control de las actividades ilícitas (Alvarado, 2012).

Se puede considerar entonces que la economía informal, como puente para el enriquecimiento de asociaciones criminales, es una situación evidente y que se acerca a la creación de un perfil delictivo, ya que generar ganancias sin un esfuerzo propio a través de una actividad ilícita, crea un oficio delictivo (Beltrán y Salcedo, 2007).

Bajo estas perspectivas, el entendimiento de una economía informal que se ve afectada por la criminalidad, es una situación compleja que repercute en el ámbito

de la economía nacional. De hecho, se ha mostrado desde hace un tiempo atrás, que un factor de estancamiento de la sociedad salvadoreña es la inseguridad y, particularmente, aquella vinculada al cometimiento de delitos como la extorsión que atentan contra la micro y pequeña empresa (Pleitez, 2006).

Por otro lado, debe valorarse que la evolución de una economía ilícita (López, 2012) al ámbito de una economía informal (Alvarado, 2012) y hasta la economía formal (Castells, 2006), es un proceso largo, y que su anclaje se enmarca en cómo las instituciones aparejan dinámicas de persecución del delito de forma integral. De ahí que sea necesario considerar una mirada prospectiva respecto al papel que podría jugar la economía informal, como un puente de las asociaciones criminales –pandillas y otros- a formas del crimen organizado, para permear la economía formal y las instituciones del Estado.

Ante esta situación, se ha expuesto una mirada prospectiva, a través de escenarios que podrían suscitarse de seguir la lógica actual del uso de la economía informal para fines utilitarios de actividades financiadas por ilícitos. Se debe clarificar que estos escenarios podrían estar ya presentándose en alguna medida, sin embargo, su complejidad podría extenderse o cobrar relevancias que hoy en día no se tienen, de ahí la necesidad de plantearlos para efectos de acciones concretas desde la actualidad.

Escenario 1 Crecimiento inminente de la organización criminal



Fuente: Elaboración propia.

El primer escenario que se valorara como parte de la relación entre la economía informal y el crimen, es el inminente crecimiento del crimen organizado.

Al considerar los aportes de García de Paz (2005), se evidencia que el crimen organizado no surge espontáneamente, sino que es un proceso de conformación que va adquiriendo fuerza conforme se incrementan sus objetivos y el tipo de delitos que se comenten.

Por tal motivo, si se considera la realidad salvadoreña en la actualidad, las pandillas se encuentran en un tránsito al que se le debe poner atención oportuna, en vista que en los últimos 10 años han cobrado una relevancia descomunal, llevando sus actividades delictivas a niveles que nadie imaginaba a mediados de los años noventa, cuando iniciaron sus actividades, precisamente porque no se logró vislumbrar que en la medida en que no se atendió el problema oportunamente, se fortalecieron.

En cinco años, es decir en el 2020, se estima que las pandillas estarán en una fase plena de asociación al crimen organizado, fortalecida por la participación significativa en actividades económicas, a través de empresas de la economía informal, que les posibilitaría manejar más activo y flujos de dinero.

El segundo escenario es en 10 años, es decir en el 2025, sería ver una asociación criminal de mayor envergadura y con capacidades de organización a nivel de mafias internacionales, transitando en una situación más compleja y difícil de atender por las autoridades que se verían superadas en recursos y capacidades de combate.

Todo ello sería posible en la medida en que el crimen connote un carácter transnacional, es decir, que las conexiones que se podrían establecer entre los grupos criminales del país, con otros, podrían propiciar una extensión más ampliada de la actividad criminal y delitos de mayor extensión.

De tal suerte que el crecimiento de la actividad de los grupos criminales al vincularse con mayor énfasis al sector económico, conllevaría a un impulso más extensivo de sus actividades delictivas, sobre todo en función a incidir de mayor forma en la sociedad y sus múltiples relaciones.

Escenario 2 Deterioro paulatino de la economía nacional



Fuente: Elaboración propia.

Un tercer escenario que se considera, es aquel que podría subrayarse como una consecuencia de la vinculación entre economía informal y criminalidad, a saber: El deterioro paulatino de la economía nacional.

Se debe considerar que el dinero proveniente de las actividades criminales –como las extorsiones–, no entra al Estado como parte de la hacienda pública, sino que transita en la ilegalidad, y su uso se deriva al consumo de quién ilícitamente lo obtuvo, sin embargo, el problema es que también ese dinero podría progresivamente incorporarse a una modalidad de “emprendedurismo criminal”.

Se ha mostrado que en los últimos años, las pandillas han tomado impulsos hacia nuevas dinámicas de operatividad, siendo una fundamental su incursión en ciertas actividades económicas, las cuales encuentran en la economía informal un nicho excepcional.

Para el caso, hay rubros sensibles en la economía informal, que podrían verse infiltrados por dinero producto de ilícitos. Por ejemplo, empresas de moto taxis, tiendas en colonias, panaderías, seguridad privada, etc. Éstas tienen una envergadura reducida, pero pueden ser empleadas como formas de emprendedurismo criminal y convertirse en fuentes de ingresos y lavado de dinero.

En la misma lógica, también hay que mencionar negocios como la piratería, que se convierte en un nicho fértil para el uso por parte del grupo criminales en el tema de incursionar en la economía informal, además, el contrabando es otro tipo de actividad en la cual podrían ampliar su incursión.

En cinco años, es decir en 2020, se tendría un avance de empresas financiadas con dinero ilícito, las cuales entrarían en una competencia desleal con empresas financiadas de forma convencional, representando así una desventaja competitiva, ya que de forma proporcional, los negocios ilícitos pueden ofrecer mejores precios y así, llevar al fracaso a empresas que no logren cubrir sus costos.

En diez años, es decir en 2025, el avance de empresas financiadas con dinero ilícito sería más amplio, e inclusive, se notaría una participación en la economía formal –en algunos casos como financieras–, sin embargo, habría una dinámica económica no competitiva porque se podría generar niveles de competencia desleal que podría potencialmente, detener la dinámica económica que se basa en el libre mercado y la opción que tiene cada individuo de escoger donde y a quien comprar.

Debe destacarse que la fuente de financiamiento de estos negocios son actividades ilícitas, provocando que tengan una ventaja comparativa con respecto a quienes financian sus empresas a través de fuentes lícitas, de tal suerte que esto erosiona la capacidad productiva de los ciudadanos que viven en el marco de la Ley.

En tales términos, la competencia desleal sería un factor de retracción económica, teniéndose una limitación en la cadena competitiva, particularmente en cuanto a sectores sensibles de la economía, que además, de verse afectado por las extorsiones, también afrontarían desventajas competitivas en las relaciones comerciales.

Escenario 3 Aumento sistemático de la violencia armada y el poder de fuego



Fuente: Elaboración propia.

Un tercer escenario que se debe valorar al considerar la relación entre la economía informal y la criminalidad es: El aumento sistemático de la violencia armada.

Se ha visto con bastante preocupación que las pandillas en los últimos 5 años, aumentaron significativamente su capacidad armamentista (Santos, 2014), haciéndolos más peligrosos y expansivos.

Incrementando sus ingresos, al generar ganancias a través del uso de la economía informal, podrían tener mayores utilidades que les permitirían aumentar aún más su capacidad armamentista y, por ende, emprender luchas intestinas para controlar territorios para sus actividades.

Los escenarios de la lucha por territorios generarían un clima de inseguridad ampliado, en la medida en que se busque la expansión a otros sitios donde operan otros grupos, y provocaría episodios de violencia más recurrentes y sanguinarios, producto del empleo de armas de mayor alcance y capacidad destructiva.

Se esperaría que en cinco años, es decir en 2020, las pandillas incrementen aún más su capacidad armamentista, que les permitiría operar en otro tipo de delitos más complejos, como secuestros y robos a objetivos financieros. Por otra parte, también se verá mayor incremento de ataques a miembros de la cooperación policial y fuerza armada, tanto a operativos como altos mandos, ya que tendrán la capacidad de enfrentar con mayor poder de fuego a la autoridad.

Se debe considerar que el uso de armas de fuego, particularmente las de alto calibre, requiere una instrucción para su uso y eso generaría un nicho para un mercado ilícito de entrenamientos por parte de personal calificado para ello, que podrían ser militares o ex militares, como también miembros de la corporación policial activos y no activos.

El poder de fuego que tendrían las pandillas estaría asociado a la generación de mayores ingresos, por ello, se podría establecer la correlación que a mayor nivel de ingresos mayor capacidad armamentista, lo cual conduciría a las pandillas a la compra de armas cada vez más sofisticadas y con capacidades de acciones de mayor impacto para la sociedad.

Por último, hacer la mención que en diez años, es decir en 2025, la violencia armada entre grupos criminales incrementaría significativamente la tasa de homicidios y ataques a otros objetivos más estratégicos (bancos, sedes policiales, instituciones y funcionarios de gobierno, etc.), aumentando la inestabilidad del país, ya que un clima de enfrentamientos armados constantes, supondrían para las autoridades de seguridad pública, un reto difícil porque se vería superado en algunos casos por la capacidad armamentista y logística de éstos grupos criminales, que verían incrementada su incidencia criminal en la sociedad.

Escenario 4 Inseguridad ciudadana, miedo colectivo y reducción de la productividad de la población salvadoreña



Fuente: Elaboración propia.

Un último escenario, está asociado a la seguridad ciudadana, es decir, a la atención de los ciudadanos con respecto a su derecho a la vida y la atención del Estado en materia de seguridad.

El incremento de la actividad criminal impactará gravemente en la percepción ciudadana, de tal suerte que se tendría una sociedad en zozobra ante los grupos criminales, incrementando el “miedo colectivo” que sería una percepción generalizada de la situación del país, ante la falta de atención de ésta problemática.

Una sociedad bloqueada por el miedo colectivo es una sociedad que no tendría condiciones para mejorar la productividad y la competitividad del país. Si

consideramos que la actividad productiva del país, descansa en gran medida en las iniciativas de los ciudadanos, al no tenerse las condiciones psíquicas para la innovación y la incursión de nuevos negocios, se tendrá por antonomasia un estancamiento social inminente.

En cinco años, es decir en 2020, el miedo colectivo será una variable que difícilmente se podría controlar, al no tenerse con certeza una posibilidad de reducir la actividad criminal, ya que el crecimiento de los grupos criminales habrá generado temores en la gente.

Esta situación es una posibilidad bastante cercana, sobre todo porque, a nivel generalizado, se gesta una erosión de la autoridad, que se expresa en la pérdida de confianza en las instituciones públicas, algo que se muestra en la generalidad de las personas, que no vislumbran en el Estado ni en sus instituciones, posibles soluciones a estos problemas, sino por el contrario, los visualizan como parte del problema.

De tal suerte, que el miedo colectivo se nutre de la falta de políticas de Estado sólidas, que estén ceñidas por una mayor apropiación del rol de cada gobierno en turno, así como de la falta de una visión estratégica e ideológica.

En diez años, es decir en 2025, tendríamos una sociedad con problemas de salud asociados al estrés producido por el miedo colectivo, lo que posibilitaría una serie de enfermedades que reducirían la capacidad productiva del país, ya que la mano de obra se vería afectada en sus actividades laborales y personales, donde se requiere de un estado de salud mental óptimo.

A partir de la transformación de la sociedad, a través de una nueva dinámica de relaciones, el escenario para el año 2025, sería un acercamiento a un tipo de sociedad violenta, atomizada y sin confianza en sus autoridades, que podría desembarcar en la conformación de autodefensas y así emprender, una violencia más generalizada.

El crecimiento económico de las asociaciones criminales, no sólo repercutiría en ámbitos financieros, sino en los tejidos propios de la vida cotidiana. La sociedad estaría visualizando una correlación directamente proporcional, que a mayor crecimiento económico de las asociaciones criminales, mayor desconfianza en las autoridades, ya que en cierta medida, también la corrupción y la infiltración en las esferas del poder se harían presentes.

De ahí que no sería de extrañar que ámbitos como la salud, se verían afectados ineludiblemente, esencialmente con el apareamiento de enfermedades sicosomáticas asociadas al estrés. También el sistema de salud en general entraría en el deterioro, ya que la capacidad de recursos para atender a una población endémicamente afectada, no sería una opción viable en un futuro inmediato.

5. Conclusiones

Los estudios prospectivos son de vital importancia para propiciar escenarios próximos, y así, deducir estrategias para afrontar los problemas del futuro. Con base a los cuatro escenarios planteados, se puede considerar para efectos de conclusiones lo siguiente:

La economía informal puede ser un puente para que asociaciones criminales como las pandillas, transiten hacia su involucramiento en actividades del crimen organizado, de tal suerte que se debe intervenir de forma oportuna en el soporte económico que están teniendo, a fin que prospectivamente no logren aumentar su capacidad operativa y que de aquí a 10 años, es decir en 2025, se haya reducido su incidencia en el cometimiento de delitos de mayor envergadura. Para ello la aplicación efectiva de la Ley de extinción de dominios será fundamental.

El lavado de dinero que se realizaría por parte de las asociaciones criminales (pandillas), debe ser atendido con detenimiento, porque generan deterioro a la competitividad, y si se logra contener la participación de este dinero ilícito en la generación de actividades productivas, se podría potencialmente reducir enormemente la capacidad de operatividad que tienen; para ello será de vital importancia un enfoque sistémico de atención a los movimientos financieros de los grupos criminales, debido a que se requerirá una colaboración más efectiva entre las autoridades y el sector empresarial y financiero para que se pueda dar un oportuno seguimiento a quienes hacen uso de dinero ilícito para financiar negocios y obtener réditos sin mayor esfuerzo. Si se lograra este seguimiento, en diez años –es decir, en 2025-, se tendría una reducción significativa del delito de lavado de dinero y el uso de dinero ilícito para financiar empresas que afectan la competitividad del país.

La atención a la actividad económica de los grupos criminales debe ir acompañada de un seguimiento a su capacidad armamentista. Se debe hacer extensiva una reducción de sus ingresos para reducir su capacidad para adquirir armas, de tal suerte que prospectivamente en 10 años –es decir en 2025-, exista una reducción significativa de la violencia armada en los centros urbanos. La reducción paulatina del arma, se asocia directamente con la reducción de ingresos.

Lograr que se reduzca la capacidad de incidencia de los grupos criminales, a partir de la reducción de sus ingresos, en la vida cotidiana de las personas, sería en prospectiva una importante tarea. En la medida en que la economía informal se vierta hacia formas de trabajo decente, se puede reducir la posibilidad de auspiciar nichos para su uso en actividades ilícitas, es decir que en diez años - 2025-, si el empleo en el país se va revirtiendo hacia formas de trabajo con mayores garantías para la persona, el margen de maniobra de empresas financiadas por ilícitos será menor, debido a que se va generando una cultura de negocios que prestan atención no sólo a la convertibilidad del dinero, sino también a la función del trabajo como medio de realización de la persona, de ahí que el trabajo decente es una alternativa para reducir el empleo informal proclive a actividades ilícitas.

Al tener en consideración las siguientes conclusiones, se podrían valorar las siguientes recomendaciones estratégicas:

Hacer efectiva, en un plazo no mayor a un año, la Ley de extinción de dominios, para efectos de reducir el potencial financiero de las asociaciones criminales y el propio crimen organizado. Para ello se deben buscar alianzas intersectoriales que permitan que este instrumento jurídico no sólo sea una garantía, sino una Ley de aplicabilidad y uso expedito de las autoridades.

Considerando la complejidad de la economía informal y cómo se puede utilizar para actividades de grupos criminales, es necesario dotar en los próximos cinco años, de mayores recursos a las unidades policiales y fiscales, que atienden este tipo de

delitos derivados de la relación economía y criminalidad, ya que el crecimiento exponencial de éstos grupos podrían superar en ese plazo las capacidades del Estado para investigarlas.

Hacer un abordaje sistémico de los actores implicados en la relación entre la economía informal y la criminalidad, para ello, es necesario que mandatos como el “secreto bancario”, sean puestos a discusión para efectos de valorar su pertinencia para abordar el tema de lavado de dinero. En otras palabras, se debe atender en no más de un año, una integración del trabajo entre la policía, la fiscalía y los entes financieros; para efectos de establecer mayores acercamientos e identificar oportunamente movimientos sospechosos no sólo a niveles macro, sino micros que son donde la economía informal se mueve con mayor facilidad.

Intervenir en los territorios donde se concentran actividades vinculadas a la economía informal, ya que son espacios donde se realizan diversos delitos y se generan empresas financiadas con dinero proveniente de actividades ilícitas. Esto conllevaría a un trabajo interinstitucional entre las autoridades municipales y la Policía Nacional Civil, entre otros. La estrategia sería que en menos de 5 años, no se expandan más las zonas utilizadas por el sector informal, para así evitar que se amplíen territorios para el cometimiento de delitos. Esta es una tarea del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía, para establecer mejores condiciones de trabajo y labores que dignifiquen a la persona. De ahí la importancia de un trabajo intersectorial que valore a cada actor involucrado en la problemática.

Es necesario a través de las instituciones del Estado realizar censos actualizados sobre la economía informal, además de contar con un mapeo de los espacios públicos, para conocer de dónde proceden las personas involucradas en el sector informal. Todo ello, para buscar una estandarización de la información, que sea de utilidad al Estado, para evaluar y dar seguimiento a las actividades que en estas zonas se generan, siendo la seguridad pública una arista ineludible que se debe valorar, en vista que estos espacios representan buena parte de la movilidad de los ciudadanos, a quienes se les debe garantizar la seguridad y la integridad de sus vidas.

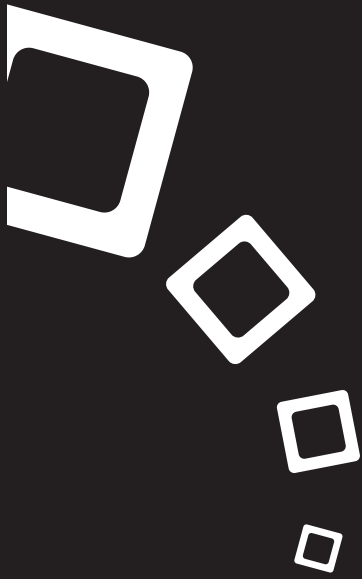
Está claro que el estudio de la economía informal constituye un autentico reto, porque representa una mirada en perspectiva, a uno de los componentes fundamentales de la sociedad salvadoreña. En el caso de su vinculación con la criminalidad, las autoridades de seguridad pública no pueden eludir su impacto en el país como un nicho del lavado de dinero, producto de ilícitos realizados por asociaciones criminales que han crecido significativamente y que tienen a la sociedad en zozobra.

Por último, la realización de más estudios prospectivos alrededor de estos ejes temáticos, ya que posibilitan la toma de decisiones que pueden incidir para detener escenarios negativos que afectan directamente a los ciudadanos.

Bibliografía

1. Alvarado, A. (2012). El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México. México, D.F: Colegio de México.
2. Bas, E. (2008). Prospectiva: Como usa el pensamiento sobre el futuro. Barcelona: Editorial Ariel. (Segunda Ed.)
3. Beltrán, I., y Salcedo, A. E. (2007). El crimen como oficio: Ensayo sobre economía del crimen en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
4. Castells, M. (2006). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. México D.F: Editorial Siglo XXI. (Quinta Ed.)
5. Cooper, D. (2005). Delincuencia y desviación juvenil. Santiago de Chile: Maturana.
6. DAN indentifica 17 rutas de lavado y narcotráfico (1 de julio de 2014). La Prensa Gráfica.
7. DIGESTYC. (2012). Encuesta de hogares de propósitos múltiples. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.
8. Flores, R. (28 de septiembre de 2014). Policía calcula que extorsiones solo suman 7.9 millones. La Prensa Gráfica.
9. Garay, M., Arana, P. J., y Rodríguez, R. (2013). El impacto [que] la actividad delictual realizado por las pandillas, causa al comercio formal, informal y población transeúnte del Centro Histórico de San Salvador, durante el período 2009-2013. Santa Tecla, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
10. García de Paz, I. (2005). La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales. Madrid, España: DYKINSON.
11. Guevara, T. (3 de marzo de 2013). Las pandillas se han dando cuenta de que el control del territorio, les da control político. El Diario de Hoy.
12. Húerfano, E. (26 de septiembre de 2013). Economía informal y crimen, en estrecha relación. El Economista. Recuperado el 6 de octubre de 2014, de:
13. <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/09/26/economia-informal-crimen-estrecha-relacion>.
14. López, A. (2012). Economía ilícita: Una perspectiva desde la reproducción socio-económica. Revista Policía y Seguridad Pública, 1 (2), Pp. 171-194. Recuperado de <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/27>
15. Luhmann, N. (1996). Introducción a la teoría de sistemas. México, D.F: Universidad Iberoamericana.
16. Martínez, L. (31 de enero de 2014). Padece extorsión el 79% de micro empresas y pequeñas empresas. La Prensa Gráfica.
17. Membreño, T., y Peñate, S. (21 de septiembre de 2012). Centro de San Salvador en disputa por rentas. La Prensa Gráfica.
18. Moreno, F. (2013). Peligrosidad directa del crimen organizado. En: A. Fernandez Steiko. Delincuencia, finanzas y globalización (Pp. 175-210). Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
19. OIT. (2007). La economía informal. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.
20. OIT. (2013). La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.
21. OIT. (2014). La transición de la economía informal a la economía formal: Informe V. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.

22. Pleitez, R. (2006). *Violencia y criminalidad: Obstáculos para el desarrollo*. San Salvador, El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).
23. Portes, A., y Haller, W. (2004). *La economía informal*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
24. Roemer, A. (2013). *Economía del crimen*. México D.F: Noriega Editores, Limusa.
25. Silva de Sousa, R. (enero-marzo de 2004). *Narcotráfico y economía ilícita: Las redes del crimen organizado en Río de Janeiro*. *Revista Mexicana de Sociología*, LXVI(1), Pp. 141 - 192.
26. Santos, H. (2014). *El armamento de las pandillas salvadoreñas: Análisis de su letalidad, poder de fuego e implicaciones a la seguridad pública*. *Revista Policía y Seguridad Pública*, I (4), Pp. 2009 - 2039. Recuperado de <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/93>



**Los Estudios
Estratégicos en El
Salvador: Su potencial
para el desarrollo de
centros prospectivos de
pensamiento avanzado
para la seguridad
nacional y la defensa***

Juan Carlos
Morales Peña

Centro de Investigación Científica
(CINC-ASNP), El Salvador
moralesjkar@gmail.com

Recibido: octubre 30 de 2014
Aceptado: diciembre 5 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 255-326]

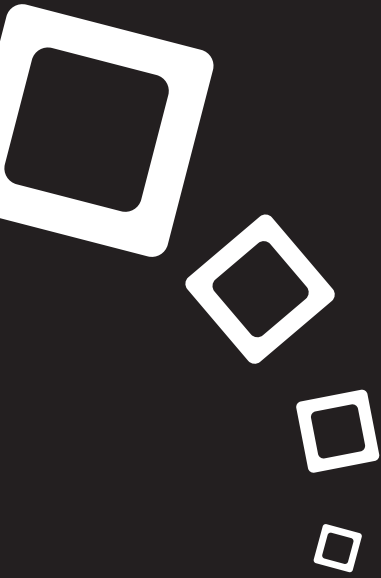
Resumen

Radiografiar mediante el análisis crítico y de rendimiento la situación actual de los estudios estratégicos y prospectivos en El Salvador, resulta fundamental para diseñar programas conducentes al desarrollo de centros prospectivos y otras iniciativas institucionales de pensamiento avanzado. Hacerlo desde el legado y las proyecciones de dos experiencias importantes del sector público, constituye la metodología básica apropiada para tales menesteres. Lógicamente el examen minucioso de los mismos concierne al perfil de investigadores, la generación de publicaciones éliticas altamente especializadas y su potencial aporte e incidencia en materia de impactos en los niveles y dimensiones institucionales, estratégicas y estructurales. Con las limitaciones del caso, el planteamiento clave acá concierne al desafío de la movilización de este tipo de investigaciones, proceso que genere en simultáneo cultura estratégica en el Estado, estimule perfiles profesionales ad hoc para áreas críticas de decisión y propicie finalmente plataformas educativas para la preparación de alto nivel en asuntos de seguridad nacional.

Palabras clave

Estudios estratégicos, prospectiva, crisis potenciales, seguridad nacional, escenarios críticos, publicaciones especializadas, pensamiento avanzado, programa de investigación, estudios de futuro, impactos multinivel.

* Estudio estratégico y prospectivo original del Centro de Investigación Científica para el sexto número de la revista "Policía y Seguridad Pública"



**Strategic studies
in El Salvador:
Their potential for
developing Foresight
advanced national
security and defense
think tanks***

Juan Carlos
Morales Peña

Centro de Investigación Científica
(CINC-ASNP), El Salvador
moralesjkar@gmail.com

Received: october 30, 2014
Accepted: december 5, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 255-326]

Abstract:

It is essential to take stock of the current situation of strategic and Foresight studies in El Salvador through critical and performance analysis in order to design programs conducive to the development of Foresight think tanks and other institutional initiatives of advanced thinking. This is based on the legacy and projections of two significant public sector experiences as the appropriate basic methodology. Logically a thorough examination includes researcher profiles, highly specialized elite publications and their potential contribution and impact on institutional, strategic and structural levels and dimensions. With corresponding limitations, the key approach concerns the challenge of mobilizing this type of research, a process that simultaneously generates a strategic state culture, stimulates ad hoc professional profiles for critical decision areas, and ultimately leads to educational platforms for high-level preparation related to national security matters.

Key words:

Strategic studies, Foresight, potential crises, national security, specialized publications, advanced thinking, research program, studies of the future, multilevel impacts, critical scenarios.

* Original, strategic and Foresight study of the Scientific Research Center for the "Police and Public Security" Journal

I. Introducción

El presente escrito constituye un primer esbozo, de cómo el futuro y la estrategia han sido estudiados en El Salvador. Ello atiende la relación sobre el grado de desarrollo que ha logrado, su nivel de institucionalización y el alcance que su producto ha tenido en los grandes escenarios de la toma de decisiones al interior del Estado. Para ello se explicará inicialmente el marco conceptual y metodológico de los estudios estratégicos y prospectivos, como construcciones multidisciplinarias que se encuentran plantadas en plataformas coherentes con las preocupaciones de defensa¹ (Parente, 2008, p.7-14) principalmente y por extensión también en la seguridad. Luego se reconstruirá el contexto histórico de donde surgieron los estudios estratégicos en el país, específicamente los del ámbito de la seguridad y la defensa. Posteriormente se hará una aproximación al producto cualitativo del quehacer de los entes dedicados a este campo. Con énfasis en el trabajo del Colegio de Altos Estudios Estratégicos que ha administrado un plan de estudios especializado en seguridad nacional y defensa desde hace más de 21 años.

Así también la valoración estratégica del Centro de Investigación Científica con vocación especializadora en el ámbito de la seguridad pública. Una experiencia institucional que cuenta con un programa de investigación activo en la generación de estudios estratégicos y prospectivos.

En ambas experiencias se han radiografiado volúmenes de producción de estudios e investigaciones, las áreas estratégicas en las que se inscriben, las características de las publicaciones y el perfil de los especialistas participantes.

Posteriormente y como sección complementaria del documento se ha desarrollado un ejercicio prospectivo que mediante la técnica cualitativa del escenario, ha presentado el conjunto de desafíos estratégicos que tienen delante de sí El Salvador y los países centroamericanos.

Se refieren a crisis con importantes niveles de probabilidad de ocurrencia. Este inventario de futuribles, destaca a manera de epílogo el uso potencial que tienen y continuarán teniendo los estudios estratégicos y prospectivos para los ámbitos de la seguridad y la defensa. Téngase en cuenta que la institucionalización de los mismos, su conversión al ámbito del planeamiento y la oferta educativa especializada; y sobre todo su sistematización dentro de un programa de investigación científica, contribuirá con mucha certeza al desarrollo de centros de prospectiva y pensamiento avanzado. Ello inevitablemente tendrá la oportunidad de generar una cultura del planeamiento estratégico que incluirá el ejercicio y práctica permanente para pensar y diseñar el futuro.

Mientras en la sección final de este ensayo, se trataron algunas líneas de trabajo futuro, que sean susceptibles de ser potenciadas, y algunas recomendaciones estratégicas que pondrán el acento sobre algunas de las restricciones sociales, económicas, políticas e institucionales que podrían condicionar el campo de estudio que se ha analizado, en cuanto este inevitablemente genera un espacio de vinculación al mundo de la sociedad, la política y la economía² (Ureña, 2008).

- 1 El autor Parente Rodríguez citando a algunos especialistas, vincula los estudios estratégicos con las relaciones internacionales, la paz y la polemología.
- 2 La propuesta filosófica de análisis de Jurgen Habermas, presenta tres espacios interdependientes los cuales son la política, la cultura y la economía. Su tesis fundamental parte de que esta última ha impregnado a las otras dos y esa hegemonía explica muy bien el comportamiento actual de las mentalidades prevalecientes que incentivan las fuerzas de la globalización.

II. El Marco conceptual y metodológico

Es necesario hacer algunas acotaciones en la dirección del establecimiento de distinciones fundamentales en algunas materias que son parte de la preocupación de este trabajo. La primera distinción es entre los estudios estratégicos³ y la inteligencia estratégica⁴ (Swenson & Lemozy, 2004, p.1-2). Esta última puede ser empleada por los primeros, para los efectos de evaluación de problemas con implicaciones de seguridad nacional o bien propiciar construcciones de contenido vitales para las funciones de explicación y comprensión de la complejidad del entorno. Por su parte, los estudios estratégicos constituyen ensayos especializados, que presentan en su diseño básico un elemento de implicaciones potenciales, maneja incluso plazos razonables de tiempo que pueden extenderse según lo requieran las tareas del analista. Toman como principal atributo disciplinario a la estrategia⁵, (Tzu, 1993, p.17) que algunos especialistas asumen como ciencia, mientras otros la definen como un arte (Maquiavelo, 1995). Para efectos de mejor dimensión del asunto, en el presente escrito se incorporan ambos componentes (Morales Peña, 2006). La estrategia en sí describe la manera de cómo las cosas serán hechas, alimentan una parte esencial de la decisión. En sus orígenes esta construcción decisoria, se empleó en los menesteres de conducción de la guerra, luego pasó a la política y en la actualidad ha influido en las ciencias económicas y otras disciplinas con los más variados objetos de estudio (Grima & Tena, 1991, p. 13-19). La estrategia parte de un reconocimiento previo de ¿Qué es lo que se enfrenta? Y en el proceso incorpora un gran estado de salida, que se visualiza cuando se ha elaborado un prototipo de llegada a un umbral situacional deseado o aproximado⁶ (Reyes Farías, 1989, p.32-45). Este elemento es lo que Sun Tzu identifica como el camino (Tzu, 1993, p.18) Agrega otros que conciernen al clima (Tzu, 1993, p.18), que hace referencia más técnicamente al contexto y su conjunto de condiciones, objetivas y subjetivas⁷ (Lenin, 1975) como escribirían otros teóricos políticos. Los restantes elementos se circunscriben al terreno, al liderazgo y a la disciplina (Tzu, 1995, p.18-19). Que pueden ser interpretados como códigos más complejos, que desarrollan por sí solos mayor profundidad. En el caso del terreno, plantea la materia del espacio, que invita al análisis de los obstáculos físicos; aunque en la actualidad las arenas en donde se enfrentan dos o más adversarios tienen otras dimensiones y sofisticaciones, tal es el caso

3 Según algunos tratadistas como Felipe Quero, en el caso de la estrategia operativa esta busca la consecución de objetivos militares. O como sostiene Barry Buzan que plantea que el estudio de la estrategia militar está dirigida a un fin político.

4 Los autores trabajaron una interesante compilación que recoge una serie de estudios sobre la profesionalización de inteligencia en las Américas. Este proyecto tuvo los auspicios del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS) y la Agencia de Inteligencia de Defensa, ambos con sede en Washington

5 Sun Tzu, considerado el pensador más antiguo y emblemático de la estrategia, que algunos consideran una ciencia y otros un arte.

6 Reyes Farías explica el proceso de inteligencia estratégica a través de un modelo cibernético, que registra entradas y salidas, generando por lo tanto estados finales, que teóricamente serían las características nuevas de los problemas en evolución.

7 Lenin expone el oportunismo y las circunstancias, que los mencheviques emplearon para hacerse del liderazgo en el movimiento revolucionario. Estos fueron denunciados y posteriormente desplazados, pues en su estrategia no se planteaba el acceso de los obreros al poder político como clase hacedora de la revolución y conductora de la vanguardia. De tal suerte las condiciones objetivas, son identificadas acá como aquellas circunstancias de realidad, capaces de movilizar una plataforma política y por lo tanto de ser aprovechadas por parte de los gestores del proceso revolucionario. Mientras las subjetivas, se circunscriben al grado de conciencia "para sí" y la voluntad de un colectivo altamente incentivado en la misión de convertirse en transformador de la realidad misma.

del ciberespacio⁸ (Verton, 2004) entre otros. El asunto del liderazgo responde a los atributos psicológicos y de carisma de quienes conducen y deciden, porque poseen la propiedad de impregnar estructuras que presiden o bien guiar procesos que movilizan orientaciones generales. Finalmente la estrategia instala el elemento disciplina que ordena a los grandes conjuntos organizacionales, cuya dirección es impulsada por la suma de las voluntades⁹ (CODEM, 2003, p.59) de los hombres que las conforman. Por todo lo anterior los estudios estratégicos, tuvieron un nicho fundacional en el mundo castrense; porque el análisis del comportamiento propio responde a una correlación que estima comparativamente cómo se comportará el otro. De cómo el adversario condicionará la acción propia o la forma de cómo éste hará más complejo su toma de decisiones o los recursos que empleará para prevalecer. Es así como los estudios estratégicos, dejaron de centrarse estrictamente en el problema militar y las necesidades de la defensa; para incorporar con posterioridad una plataforma multidisciplinaria, que permitió que los mismos se situaran a la altura de las circunstancias de la modernidad¹⁰ (Gray, 2004). Pronto mediante éstos se creó una ecuación que ensayaba intervenciones efectivas en otros objetos de estudio, disímiles en apariencia pero vinculados al fenómeno de la Polemología (Bouthoul, 1984).

Por su parte la inteligencia estratégica, es concebida por los tratadistas de la actualidad como una disciplina científica del conocimiento anticipado. Las preocupaciones de la misma se restringen a dos. Por un lado en el cómo se obtienen insumos mediante acceso a nichos y fuentes de información diversa; y por otro lado como procesarlos para retroalimentar el proceso de toma de decisiones, como los menesteres de aquellos que tienen potestad de hacerlo en las instancias del gobierno¹¹ (Bruneau, 2000). La inteligencia estratégica busca adelantarse a los cursos de acción del potencial adversario, mediante ese conocimiento se garantiza no solo mejor desempeño de quien toma la decisión, sino además deja resultados favorables al esquema de trabajo propio. Como podrá observarse la inteligencia estratégica es una herramienta dotada de recursos metodológicos y se desenvuelve con un estándar que interpreta realidades y extrae significados avanzados en cuanto estos tienen cierta influencia y repercusión en los problemas de los cuales se ocupa.

La segunda distinción está referida a los vasos comunicantes entre estudios estratégicos y prospectiva (Bas, 2002, p.40-41). Ambos se emplean mutuamente, pero constituyen universos teóricos diferentes. En cuanto que ambos tienen su finalidad, su objeto de estudio, sus características y su plataforma metodológica. La finalidad de los estudios estratégicos es comprender realidades sociales

- 8 El autor explica en un libro de su autoría, como las redes del terrorismo internacional pueden convertir el ciberespacio en nuevo campo de batalla y por lo tanto volver a internet un arma letal.
- 9 La voluntad se define como el elemento subjetivo del poder que manifiesta la intención de un Estado o actor para utilizar su capacidad para el logro de sus objetivos.
- 10 El autor desmitifica el concepto de modernidad tal como se le define y emplea en Occidente. No solamente es la crisis de la idea de progreso económico, fundada en el capitalismo como creencia generalizada de que ese hecho contendría y disolvería las fuerzas profundas e históricas de las naciones; sino también de cómo esta bancarrota se hace acompañar de otros fenómenos políticos emergentes de repercusión global que han sido identificados como productos históricos irracionales, pero que sus orígenes son occidentales como el socialismo histórico, o emplean el fundamento científico y tecnológico de Occidente como el terrorismo de signo islamista.
- 11 Referido a este punto, el autor plantea en un ensayo de su autoría el asunto de ¿quiénes? y ¿cómo? Se controla al personal de inteligencia en el contexto de una poliarquía. Sobre todo cuando se asume que acá opera este servicio del Estado como una carrera de tipo profesional.

complejas, que orgánicamente conducen al conflicto y que son susceptibles de resolverse mediante la estrategia militar. Al respecto algunos estudiosos españoles del asunto sostienen que los estudios estratégicos se definen de la siguiente manera:

“Aquellos que tratan de orientar sobre el mejor empleo de la fuerza para prevenir o solucionar los conflictos en el ámbito internacional... Los estudios estratégicos son así un modo de uso de los medios militares para concebir objetivos políticos, en función de las posibilidades sociales, económicas y tecnológicas” [Parente, 2008, p.8]

Sin embargo desde la tradición y la práctica de los ámbitos de la seguridad y la defensa en países pequeños; sin que exista doctrina o postulados que los enuncien con cierta lógica jerárquica; la clasificación y tipología de los estudios estratégicos se ha construido sobre la base de un uso institucional, ordenado y funcional en esencia y expresado en el desarrollo de metodologías conducentes al planeamiento de seguridad nacional, el diseño de las estrategias de defensa, los ejercicios de simulación de manejo de crisis y emergencias, el levantamiento de contenidos de libros blancos y otros procesos de rigor, si bien no difundidos en la práctica castrense, si por el contrario muy asumidos en los altos mandos; la referencia acá es la revisión estratégica de la defensa.

Partiendo de las características de la cultura institucional se propone un esquema de tipología y clasificación de los Estudios Estratégicos que recoge dos grandes conceptos, referidos a orientación estratégica y transversalidad multidisciplinaria.

Mientras la prospectiva basa su finalidad en el aporte de un acervo cultural de tipo cualitativo, que incentiva la reflexión en la toma de decisiones situada en el presente, partiendo de su contraste con escenarios adversos situados en un punto medio de tiempo organizado hipotéticamente en un espacio de incertidumbre que todavía no se ha materializado. El objeto de los estudios estratégicos se orienta al examen exhaustivo de problemas de naturaleza diversa con implicación potencial para la defensa. Mientras la prospectiva fija su interés científico en el estudio del futuro probable. Por esa razón construye escenarios cuyas variables y dinámicas surgen de tendencias observadas en el presente (Bas, 2002, p.40-41). Estas se guían por imperativos que se recrean sobre la base de tipos reales y probables. Según sea la dosis de objetividad o subjetividad de quienes la elaboran, en este caso los planificadores.

Respecto a las características, mientras los estudios estratégicos surgieron de la idea de informes avanzados que alimentaran las consideraciones del alto mando de las fuerzas armadas y con ello subordinaron las disciplinas científicas al planeamiento de defensa¹² (Bas, 2002: p.20-24). Ello tuvo ese desarrollo porque siempre se consideró que la creatividad y la iniciativa de la comunidad científica tienen un mejor desenvolvimiento en un contexto de competencia continua con los adversarios que se han identificado, y el mundo castrense propicia un clima organizacional controlado. La Prospectiva por su parte, como ciencia que estudia el futuro probable puede tener una vertiente determinista, en cuanto fija escenarios deseados, ideales o modelados.

12 Durante la guerra fría la Fuerza Aérea de los Estados Unidos desarrolló una suerte de informes estratégicos, que elaboraron diversos especialistas. Estos informes se plantearon escenarios de ataque nuclear y constituyeron una herramienta de prospectiva que permitió al alto mando planificar la guerra y las contramedidas.

De acuerdo a especialistas de la prospectiva, ésta plantea como eje fundamental y rasgos de identidad central lo siguiente:

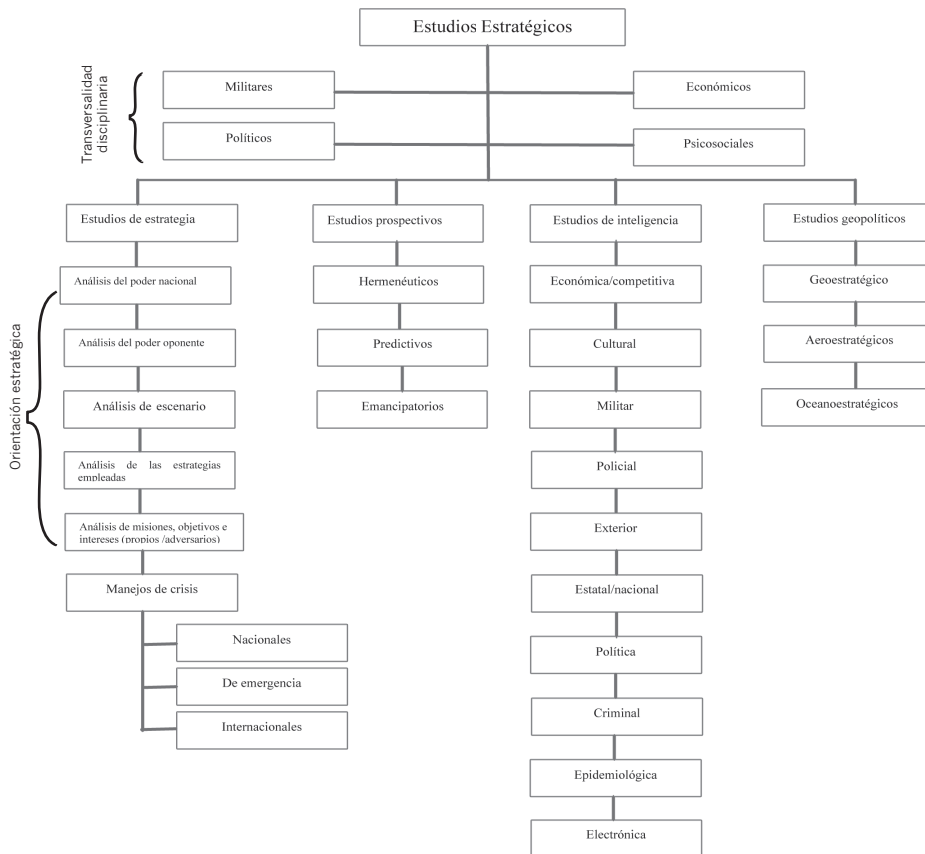
“El principal objetivo de la investigación sobre el futuro, de los estudios del futuro, estriba en encontrar los posibles desarrollos del futuro y evaluar cuán probables y deseables son dichos desarrollos alternativos” [Bas, 2009, p.30]

La prospectiva no construye escenarios deseables, con semejanzas a las utopías; porque ello genera determinismo, si bien existe un tipo de predicción que recrea un cuadro anticipativo que privilegia los elementos subjetivos de la realidad y fomenta a su vez la acción colectiva. Esta tipología conocida como predicción hermenéutica aporta prescripciones normativas, que sin embargo deja brechas importantes en materia de objetividad. Se advierte en la misma su renuencia al uso del método científico porque asume que el futuro es un constructo que depende del voluntarismo y que por lo tanto puede ser articulado y moldeado en su totalidad.

Así también existe una prospectiva basada en la predicción técnica, muy difundida en campos disciplinarios concernientes a la Economía y la Demografía: Es asertiva en el sentido que persigue objetividad y a partir de éste construye conocimiento. Destaca por su significativa incidencia en el proceso de toma de decisiones y en la gestión de los largos plazos; por lo tanto constituye una herramienta clave por ejemplo en el sector público. Este tipo de predicción tiene otras características fundamentales. En primera instancia cuenta con una sobrada capacidad para diseñar métodos y técnicas para reforzar la calidad de sus principales menesteres; constituyendo un tipo de prospectiva prolífica en recursos metodológicos. Así también desarrolla su proceso de validación a partir del contraste con la experiencia y la evidencia empírica, esto es vital para su propia legitimación entre la comunidad científica. Sin embargo a todo lo anterior, también se añaden restricciones de rigor como su vocación eminentemente descriptiva, en cuanto a su recurrencia constante a las tendencias vigentes de un fenómeno como base para construir una estimación avanzada.

Algunos tratadistas como Jurgen Habermas plantean que los auténticos estudios del futuro con enfoque predictivo sólo se circunscriben a aquellos con capacidades de predicción técnica (Econometría, Meteorología, etc.) y emancipadora (sociología prospectiva, planificación estratégica, reingeniería de procesos). Estos últimos generadores de suficiente verificación empírica, contrastaciones de valores en un ejercicio que conjuga elementos objetivos de la realidad (Bas, 2009).

Figura (1)
Propuesta de tipología y clasificación de los Estudios Estratégicos



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la tradición y paradigmas vigentes en el ámbito castrense salvadoreño y centroamericano.

Se presentan acá dos elementos conductores que permiten organizar los agrupamientos estratégicos. De éstos uno concierne a lo que se denomina “transversalidad disciplinaria”; es decir, una plataforma en donde las ciencias sociales, junto a los estudios científicos de la política, la econometría y las ciencias militares; que han constituido la clásica estructura metodológica para orientar la investigación y para organizar los grupos de trabajo con los distintos especialistas; en los menesteres del planeamiento de seguridad nacional permean globalmente la producción de pensamiento avanzado. Constituyen un cuadrante que no es cerrado y que se abre también a otras disciplinas; sin embargo las anteriores son claves por ser las de mayor aglutinación y por originar campos de acción que son los ámbitos donde se materializan las decisiones, se implementan las estrategias y se obtienen progresivamente resultados e impactos; que los conductores políticos y planificadores militares deben modificar en plazos críticos, ejerciendo retroalimentación abreviada y produciendo alternativas ante las variantes que se generan en el moldeo y gestión de los sucesos inherentes en las crisis.



El otro concepto concierne a la orientación estratégica, es decir, a todo aquel diseño y construcción de las maneras para resolver problemas; cuya síntesis el cómo; alienta a los tomadores de decisión, planificadores de políticas, analistas y otros al trazamiento de rutas y pautas para la intervención territorial, la acción coordinada y las nociones de tiempo estipuladas en plazos críticos. Acá están presentes los conceptos del espacio, las necesidades de la información, la concepción de futuribles y el análisis minucioso de las capacidades y potencialidades propias; así como la de los oponentes. Finalmente concierne también a los nodos de tensión fundamental, en los que convergen intereses competitivos o irreconciliables; probabilidades para la cooperación, el conflicto o la guerra.

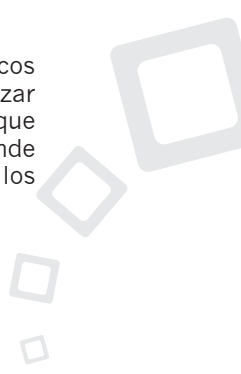
El primer grupo los Estudios de Estrategia movilizan dos elementos claves. Por un lado el proceso de radiografiar oponentes y evaluar la situación propia. Mientras en el mismo se genera el desglose de factores de análisis que habilitan el estudio comparado y propicien el ejercicio de advertir equilibrios o desequilibrios entre fuerzas y poderes opuestos. El segundo elemento concierne al “espacio multinodal” en el que convergen los campos de acción, en dónde se movilizan los recursos globales del poder, emergen saldos y correlaciones de fuerza; producto de las colisiones constantes.

El segundo grupo, los Estudios prospectivos se han clasificado siguiendo la propuesta de la literatura especializada. La idea acá es advertir el hecho de cómo se construyen y determinan los futuros, cuál es el nivel de control sobre aquellos que responden a tipologías ideales o deseables; cómo se relacionan con los reales y estos a su vez con los probables.

El tercer grupo, los Estudios de Inteligencia; organizan una propuesta amplia que incluye desde las especialidades clásicas (militar, nacional, policial, política, etc.) a otras emergentes de la era global (cultural, electrónica, económica etc.) El fundamento acá se refiere a las necesidades de información, que en el contexto actual de globalización se produce en cantidades exorbitantes generando problemas técnicos para procesamientos viables y eficaces. Por ello la organización de las mismas en jurisdicciones y áreas críticas en el Estado, para los efectos de fomentar una mejor especialización, prevenir la sobrecarga de procesamiento y generar burocracias más ordenadas y con mejores niveles de competencias resultan indispensables. En el caso de la inteligencia epidemiológica cuyo concepto estratégico se explica en el escenario crítico sobre el brote epidémico; y que se describe más adelante atiende realidades de países periféricos y puede contribuir a diseños estratégicos más cualificados con repercusión importante en el planeamiento y quehacer de las instituciones de salud.

En el caso del cuarto grupo, los Estudios Geopolíticos; interviene el concepto del espacio se trata del proceso de cómo se actúa sobre las ventajas o desventajas del territorio y la geografía y de cómo éstas se reconvierten en alternativas favorables para el desarrollo y las políticas de los Estados y quienes los conducen. Incluyen las clásicas fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Siendo un campo disciplinario de cambios vertiginosos, pues los adelantos de la ciencia y la tecnología, plantean desafíos nuevos como la frontera espacial, electrónica o ciberespacial.

En lo que concierne a la metodología que se emplea. Los estudios estratégicos analizan causas, para esbozar apreciaciones generales capaces de movilizar decisiones. Estudia efectos, para una comprensión de valores situacionales que estén correlacionados. El producto de los estudios estratégicos, siempre responde a dos grandes asuntos. El primero se refiere a la alimentación de la agenda de los



tomadores de decisiones, por esa razón las conclusiones y recomendaciones de los mismos, permiten delinear esquemas de trabajo futuro. El segundo asunto tiene que ver con las implicaciones para la defensa, que puede incluir problemas en apariencia diferentes y aislados tal es el caso de la gestión del agua, el cambio climático, la migración, entre otros problemas complejos. Pero que substancialmente gestiona elementos dinámicos que se entrecruzan con la estabilidad de un país y por ende proporciona seguimiento ante derivaciones probables hacia la conflictividad social.

Este conjunto de recursos disciplinarios y metodológicos, tiene vinculaciones clave; pero ha sido necesario distinguirlas y delimitarlas a fin de que se comprenda que es lo que se desea evaluar en el país. A grandes rasgos puede inferirse que El Salvador como un país periférico, ha tenido a través de sus élites políticas, económicas y militares determinados umbrales para el desarrollo nacional, pero ha faltado diseño prospectivo. Eso se ha expresado en una incapacidad estructural para reconocer la sostenibilidad de los proyectos sociales que se han ensayado; mientras ha sido la conflictividad social la que ha forzado periódicamente nuevos pactos sociales¹³. A esto se suma que la inteligencia estratégica, no se ha sistematizado como un proceso científico propio de una disciplina, ha predominado el empirismo de quienes han presidido entidades del Estado y generalmente han sido conducidos por el estímulo y la influencia de los conflictos sociales mismos. En definitiva los estudios estratégicos en El Salvador surgieron y evolucionaron del mundo castrense y quizá todavía no han sido sistematizados en el marco de los propósitos de su misma naturaleza. La paradoja más significativa que deja esta deficiencia estructural estriba en el hecho de cómo siendo los militares el actor hegemónico más visible del bloque en el poder durante más de sesenta años (Guido Véjar, 1985), no logra sin embargo influir con la lógica de los estudios estratégicos y la inteligencia a las grandes esferas de la política, la economía y la cultura.

III. Origen y Evolución de los Estudios Estratégicos (EE) en El Salvador

Un Estado administra recursos materiales, financieros y humanos. Lo hace considerando criterios racionales de eficiencia, eficacia y control. Desde su dimensión de infraestructura, habitan miles de hombres y mujeres que desempeñan roles, funciones y misiones; que están concatenadas unas con otras y cuyo conjunto proporciona vida a sofisticadas jerarquías, moviliza burocracias como aquellos complejos que conectan diversos circuitos de decisiones, alimentados por cadenas de mando. En su núcleo existe una disciplina interna que se materializa en un esfuerzo por prevalecer como estructura y hace cumplir teóricamente la autoridad que de él mismo emana. Esta maquinaria ha surgido de la sociedad misma y se vincula como construcción jurídica y política, con el problema social que yace en el mundo de la economía, de la política y de la cultura. En este Leviatán¹⁴ diría Tomás

13 En países como El Salvador el asunto de la estabilidad política y la gobernabilidad de los proyectos sociales, siempre han sido preocupaciones de los gobernantes de turno y por lo tanto de los planificadores de política. Un breve vistazo por la historia nacional da cuenta de esos ejemplos de tensión sistémica: los resultados electorales de 1972 y 1977, la dualidad de poder de principios de los años ochenta. Así mismo se desarrollaron en paralelo esfuerzos de consenso mínimo y otros máximo. El Pacto de Apaneca (1982) y el Pacto de San Andrés (1993); fueron ejemplos de los del primer tipo. Mientras los acuerdos de Chapultepec (1992) y los acuerdos sobre las bases del plan de nación (noviembre de 2000); constituyeron ejemplos del segundo tipo de entendimiento.

14 El término Leviatán es empleado por el filósofo político inglés Tomás Hobbes, para designar ese fenómeno del poder que se materializa en el Estado. Esa categoría tiene un contenido mitológico que hace referencia a criaturas de enormes dimensiones. Hobbes las extrajo de la Sagrada Escritura del libro de Job 41:1 (Leviatán, monstruo marino) y Job 40: 15 (Behemot) en donde describe una especie de dinosaurio y con el que intitula una de sus obras.

Hobbes se ha articulado históricamente una voluntad superior, con propiedades para organizar y sobreponerse al caos social. En el contexto del siglo XX, introdujo un instrumento denominado planificación estratégica. Este recurso buscó diferenciar a esa estructura de otros organismos vivos que no planean su futuro. Solamente el hombre como ser racional establece metas, decide el que hará con ciertos problemas y sobre todo determina ¿cómo? ¿Cuándo? y ¿dónde? Resolverá. En la historia de la gestión pública salvadoreña, la construcción de la estatalidad fue un proceso tardío (Mariscal, 1979). Con los militares accediendo a la estructura de los poderes reales, se inaugura una época de desarrollo burocrático (Mariscal, 1979). La crisis económica de los años veinte, hizo oportuno el crecimiento de la administración pública, la intervención de ésta para la protección de los sectores productivos y con posterioridad la creación de infraestructura del bienestar social. El asunto de la estatalidad en El Salvador no puede tomar distancias de las grandes corrientes de pensamiento económico que influyeron en las dinámicas sociales y productivas de muchas sociedades periféricas. Desde el esquema del Nuevo Trato/ New Deal; (Spanier, 1989), en donde el gran Estado se incorpora como fuerza salvadora ante la imposibilidad del mercado para gestionar los problemas de la superproducción sistémica del capital. Pasando por las corrientes del desarrollismo, cuyo sustento teórico planteó que el subdesarrollo es una condición estructural que puede evolucionar a otro estadio, que ya han alcanzado otras sociedades. Para ello debe incorporar el progreso, y este componente como visión económica dominante instala toda una dinámica en la vida social, institucional y productiva de los países atrasados. Hasta llegar al período del neoliberalismo, que desmantela el tejido estatal y concede al mercado y “su fuerza invisible”¹⁵, la potestad de gestionar los procesos económicos e incluso sociales. El plan ha sido una herramienta con la cual se ha organizado el futuro en diferentes plazos razonables de tiempo, éste ha permitido evaluación de resultados y retroalimentación. Los ministerios pioneros en el uso de esta herramienta han sido las fuerzas armadas, cuyo trabajo tiene un significativo componente de identificación de posibles situaciones de conflicto. También han participado de ese planeamiento, los ministerios de agricultura que han tenido que especializarse para comprender los ciclos hidrológicos y las variaciones climáticas para estimar el alcance que tendrá la producción alimentaria nacional y advertir así cuánto tendrá el país que invertir en importaciones. Destaca así mismo el trabajo de los ministerios de obras públicas y los de vivienda; los primeros por organizar la infraestructura que el país requerirá en el futuro de acuerdo al comportamiento actual del tejido productivo y la demanda del colectivo social. Mientras los segundos han elaborado estudios especializados, de donde partiendo de las tendencias demográficas, las tasas de natalidad, la movilidad social y los ingresos per cápita de los conglomerados poblacionales. Han articulado planes de colonización urbana, considerado comunicación interinstitucional con otras entidades de donde se generarían los servicios públicos que esos asentamientos urbanos necesitarían. Los EE en El Salvador probablemente son de larga data, pero no ha existido conciencia de su práctica sistemática ni de su alcance y naturaleza. En el ámbito de la seguridad y defensa, la Fuerza Armada Salvadoreña ha contado con entes como el CEFA (Centro de Estudios de la Fuerza Armada) que designaba a las generaciones de oficiales y suboficiales que iban en ascenso estudios de interés profesional, como requisitos de culminación de diversas etapas de la formación

15 El concepto de fuerza invisible, es una construcción teórica esbozada por Adam Smith uno de los máximos exponentes del liberalismo clásico de la escuela inglesa. Este hacía referencia a que las relaciones en el mercado y en el mundo de las libres transacciones comerciales, no debía existir un control central, que ese fenómeno económico por sí solo generaría los anti cuerpos necesarios como para que sus redes de funcionamiento fuesen lo suficientemente gobernables. Por ello se desechaba acá el rol protagónico del Estado. Smith lo explicó en su obra póstuma “La Riqueza de las Naciones”.

castrense. Era lógico que eso se diera de esa manera, los militares salvadoreños al convertirse en los responsables directos de la administración pública, pronto se dieron cuenta que los recursos no eran ilimitados, que había que cuidarlos, que era vital mantener burocracias eficientes y controladas y más importante aun; puesto que se presidían todas las instituciones del aparato estatal, era necesario que el hombre uniformado conociera la realidad del país en sus múltiples dimensiones. El resultado de ello fue el fortalecimiento de una visión del desarrollo estigmatizada en buena medida por los ideales del mundo castrense, aunque claro está con relatividad evidente en cuanto las élites económicas fueron siempre un poder fáctico con enorme capacidad de veto.

Otro asunto en el que se desenvuelven los EE en los años de la hegemonía militar en la política, es el concepto de liderazgo y don de mando que se reproducía en el estamento. Se partía de la condición de que el militar de carrera tenía la finalidad de ser jefe en la dinámica de la gestión pública y por lo tanto decisor político fundamental en el transcurso de su vida profesional. La evaluación posterior de ese esquema de trabajo, fue puesta en contraste con la complejidad de la realidad nacional e internacional, en adelante los militares tuvieron que volverse pragmáticos para entender el cambio social, para incorporar otros enfoques de estudio de la realidad y evitar de esa manera el anquilosamiento de sus propias visiones. Ello fue de vital importancia, porque condujo a que los EE centrados en las implicaciones de defensa que los problemas de signo diverso generaban, adoptaran una plataforma metodológica nutrida de enfoques multidisciplinarios. Con el tiempo los militares entendieron que para lidiar con problemas económicos desde el Estado, debía saberse de economía o incluso para manejar la conflictividad social, era imperativo conocer las herramientas científicas para el estudio de la sociedad.

La característica principal de estos EE e informes institucionales fue, que su conocimiento y divulgación se circunscribió al mundo castrense. Solo los militares tenían claro los niveles de decisión donde estos productos tenían incidencia, normal como parte de la evolución misma del ente militar. Recuérdese en especial la realización de un seminario estratégico interno que los militares hicieron a principios de los años setenta, en donde se discutió y analizó el tema de la reforma agraria como posibilidad de política desde el Estado (Mariscal, 1978). Los militares salvadoreños extrajeron lecciones del conflicto armado contra Honduras del año 1969. Advertieron que el problema de la tierra, constituiría un riesgo latente y potencial de conflictividad social que comprometería las capacidades del Estado para garantizar el orden social y económico (Morales Peña, 2007, p.37) Incluso los insumos de ese seminario en donde participaron muchos oficiales de entonces, sirvieron de base al gobierno que presidió el coronel Arturo Armando Molina y que lo terminaría enfrentando a las élites económicas que cerraron filas ante toda propuesta de alteración de la tenencia y explotación de la tierra. Este es un ejemplo de cómo algunos trabajos de diagnóstico de mucha profundidad, pueden determinar el curso de las decisiones en un nivel alto de autoridad.

Después de la firma de los acuerdos de paz en 1992, los militares de entonces desplegaron la iniciativa de un curso de altos estudios estratégicos abierto a los civiles¹⁶. La preocupación fundamental de organizarlo tuvo dos raíces una de índole pública y otra más privada. La primera respondió al imperativo de situar a la

16 Fue una iniciativa incubada en el Alto Mando del período inicial de post guerra. Entre ellos figuró el Gral. Humberto Corado Figueroa, quien fungió como ministro de la defensa nacional durante la segunda mitad del mandato de la Administración Cristiani.

corporación castrense en el liderazgo de estudio de los dinámicos fenómenos que se estaban produciendo, tales como la crisis del socialismo real, la desintegración de la Unión Soviética, el ascenso de amenazas no convencionales, el auge de las economías abiertas y todos estos debían ser analizados; y para ello se procuró un esquema multidisciplinario en donde el oficial podría tener un protagonismo y un trabajo destacable de coordinación de equipos multidisciplinarios conformados por civiles. El centro de esta iniciativa institucional, y es aquí donde se responde a la preocupación más de índole privado. Fue el hecho objetivo de que los militares salían del proceso político y se recluían a una recortada misión constitucional.¹⁷ La pérdida de su hegemonía ante el mundo civil, obligó a considerar los EE como la herramienta desde donde el alto mando, la junta de jefes de estado mayor y comandantes de unidades se aprovisionaran de productos avanzados para reforzar su desempeño, liderazgo y visión. Por ello el alma de estos estudios de especialización en seguridad nacional y desarrollo, se ubicó en los EE, como principal producto y aporte, mientras el otro componente lo constituyen los insumos de los talleres, de donde quedan planificaciones de política en el orden interno y externo y otros referidos a la emergencia nacional y el desarrollo.

Con estos últimos se provee de plantillas de decisión para los superiores, que pueden ser tomados en cuenta, considerados parcialmente o reservados para otros contextos oportunos.

IV. El Colegio de Altos Estudios Estratégicos: Análisis de caso primero

La vida institucional del CAEE se divide en dos grandes períodos. El primero va desde el año 1993 y se adentra hasta 1996, en donde lo que existe es el curso de altos estudios estratégicos¹⁸, es decir, funciona un plan de estudios basado en dos grandes componentes que son a saber, la seguridad nacional y el desarrollo. Este se extiende por un semestre y plantea una editorial especializada en seguridad, que sería alimentada con los EE dejados por aquellos que tomaran el plan de estudios. Esta editorial que fue manejada por un departamento de investigación y publicaciones, elaboraría al menos tres productos de tiraje periódico. El primero un boletín informativo mensual, que recogería todo el quehacer institucional, con énfasis especial en las actividades académicas tales como: conferencias magistrales, jornadas de trabajo con metodología de taller, paneles foro y viajes de estudio al interior del país. En cuanto al segundo producto, este se constituiría en la revista "Estudios Estratégicos" de publicación semestral, en donde se divulgarían ensayos y artículos de temas relevantes tanto nacionales e internacionales con implicaciones estratégicas para El Salvador, en él participarían estudiantes del curso y conferencistas invitados a lo largo del desarrollo del plan de estudios. A la fecha se publicaron once números, siendo suspendidos por cuestiones de financiamiento a

17 En la constitución de la república, específicamente el artículo 212, se circunscribe una misión centrada en la defensa de la soberanía estatal y el mantenimiento de la integridad territorial. Ese es el saldo dejado por las reformas constitucionales de 1992 y que propiciaron los acuerdos de paz. En textos constitucionales anteriores la Fuerza Armada incursionaba en misiones como el mantenimiento del orden interno, la defensa del sistema político y la alternancia en el gobierno. No obstante la restricción actual, el estamento militar puede ser empleado para misiones subsidiarias según lo establezca el presidente de la república, incluso sujetarse a disposiciones especiales de este (art. 213) o atender mandatos de los otros órganos de gobierno (según se reconoce en el art. 86) siempre y cuando estos se encuentren en sus respectivas competencias y ámbitos jurisdiccionales.

18 En lo concerniente al tema de preocupación de este escrito. Primero existen los estudios estratégicos, luego estos son incorporados a un plan de estudios, que surge en 1993 y que se identifica como curso de altos estudios estratégicos y finalmente nace el reservorio institucional a saber el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (mediante decreto ejecutivo con fecha 1996).

finales del año 2000. El tercer producto lo constituyeron los cuadernos de trabajo, que bajo un esquema monográfico publicó algunos de los EE más sobresalientes, previo examen del Consejo de Estudios del Colegio de Altos Estudios Estratégicos. Estos se editaron con una periodicidad bimensual. Dejó de hacerse también por limitaciones presupuestarias, siendo el último uno dedicado a la Fuerza Armada Salvadoreña en la postguerra que circuló a mediados del año 2002.

Otra característica de este período fue que la metodología de planificación estratégica contemplada para el diseño del curso tenía algunas restricciones substanciales. En primer lugar se partía de un esquema de trabajo, que se movilizaba en función de un concepto de seguridad nacional para ese entonces aun en debate y por lo tanto en proceso de construcción de contenidos. Generalmente se recibían todos los insumos en una primera gran etapa, en donde conferencistas diversos proveían de apreciaciones y perspectivas sobre los problemas de interés y de actualidad. Luego venía la etapa de sistematización y discriminación de los mismos, de esta manera se arribaba a las etapas de la planificación estratégica de la seguridad nacional, en donde se identificaban las amenazas al país en los órdenes de la seguridad principalmente; elaborándose en ese esfuerzo un concepto estratégico, una estrategia nacional y un plan (CODEM, 2003, p.15-27).

Esta metodología de planificación presentó sin embargo dos deficiencias. La primera concernió a la poca presencia del desarrollo como realidad sobre la cual debía planificarse. Además el análisis del orden interno experimentó una transición en el sentido de que el país pasaba de un enemigo interno, tal y como se le identificó en los años ochenta a la guerrilla del FMLN a otro en donde la seguridad pública se estaba viendo comprometida en forma creciente por la delincuencia común y organizada. Esta realidad incidió en la reestructuración de diseño metodológico. Por otra parte el método de planificación estratégica de seguridad nacional, careció en esta etapa de recursos de aproximación a los eventos naturales¹⁹. El concepto de emergencia era difuso y no había sido incorporado como un componente de preocupación de la seguridad nacional. Y es que en realidad el método no daba para más, pues la lógica de trabajo que medía el comportamiento de los adversarios y sus capacidades, era de por sí insuficiente para dimensionar un evento natural que no tiene voluntad, pero cuya manifestación es capaz de alterar toda la normalidad social. Estos últimos aspectos conectan con la otra deficiencia, que ha radicado en la inspiración doctrinaria de origen estadounidense. El origen de la metodología de planificación de la seguridad nacional en El Salvador, ha sido tomado y adaptado de los Estados Unidos; específicamente del Colegio Interamericano de Defensa (CID) y otras afines como la National Defense University, ambos con sede en Washington²⁰. Esto creó una restricción basada en el hecho de cómo un modelo de referencia puede ser ineficaz en los menesteres de adaptación como herramienta frente a realidades sociales complejas en la periferia. Aunque cabe ir más allá, las influencias doctrinarias han sido diversas, siendo la chilena otra de enorme presencia.

19 En el contexto de los cursos de seguridad de fines de los años noventa. La metodología de planificación estratégica de la seguridad nacional, no contaba con las herramientas para analizar y planear sobre los eventos naturales y sus efectos. Específicamente en el año 1999, los participantes del VIII curso de seguridad y desarrollo hicieron esa observación, tras encontrar en la discusión que las herramientas de taller resultaban insuficientes, para el estudio de los eventos naturales y sus conexiones con los factores sociales e históricos concernientes a la vulnerabilidad. Estas recomendaciones serían retomadas un par de años después y contribuyó al fortalecimiento y desarrollo del diseño metodológico.

20 El diseño metodológico básico empleado en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos, es el que se utiliza en el Colegio Interamericano de Defensa (EU). Sí bien las herramientas han sido modificadas y adaptadas a la realidad salvadoreña con el transcurso del tiempo.

El curso de altos estudios estratégicos, fue concebido además como un plan de estudios situado en el nivel político estratégico, que es el máximo escenario de las decisiones en el Estado, según lo apunta la teoría de la seguridad nacional (Vega, 2000). Para los oficiales ha constituido un post grado en el sistema de educación militar, fundamental para el ascenso a los escalones superiores de la jerarquía castrense.

La segunda etapa de la vida institucional del organismo en cuestión, partió de 1996 hasta la actualidad. En donde ese año precisamente mediante decreto ejecutivo de la Administración Calderón Sol²¹, deja de identificarse como un curso y se institucionaliza como Colegio de Altos Estudios Estratégicos, que administra el curso de seguridad y desarrollo. Tanto en este período como en el descrito en líneas arriba, los recursos de formación han incluido viajes de estudio al interior y al exterior. El CAEE ha formalizado diversos convenios con instituciones homólogas como el Colegio Interamericano de Defensa, el Centro Hemisféricos de Estudios de Defensa (con sede en Washington), la Escuela Naval de Post Grado (con sede en Monterrey, California)²², el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, el Colegio de Altos Estudios Militares de Colombia²³, el Instituto de Estudios Estratégicos de España (IEEE)²⁴, entre otros.

Los avances registrados en esta segunda etapa de 18 años, son diversos, si bien las pérdidas también tienen su propio peso.

Un primer salto de calidad lo constituyó la reingeniería metodológica de las herramientas de planificación. Con ello el plan de estudios dejó de estar organizado por expresiones del poder (político, económico, militar y psicosocial) y pasó a organizarse en módulos interdependientes en donde las expresiones continuaron siendo activas para las tareas del análisis y la organización de insumos; pero se instalaron en una plataforma de ámbito más coherente con la realidad nacional. Es así como el diseño planteó un módulo de seguridad nacional, otro de defensa, un tercero de seguridad pública, otro de emergencia nacional y uno complementario de desarrollo nacional. Todos montados en los componentes partes del planeamiento que incluyen una apreciación estratégica, concepto estratégico, estrategias y planes como estándar común, pero con orientaciones especializadas.

Otro salto de calidad fue el fortalecimiento del plan de estudios con otros recursos didácticos avanzados tales como los ejercicios de manejo de crisis

- 21 El Colegio de Altos Estudios Estratégicos, nació durante el contexto de la Administración Calderón Sol, mediante decreto ejecutivo N. 110 del 8 de noviembre de 1996. Siendo publicado en el Diario Oficial 221, Tomo 33 correspondiente al 22 de noviembre de 1996.
- 22 La cooperación más antigua y sostenida en el tiempo de parte del CAEE, ha sido la de la Escuela Naval de Post Grado de Monterrey, California. Entidad que desde el año 1993 ha impartido un seminario estratégico anual sobre relaciones civiles y militares, jornadas académicas que han otorgado créditos y certificaciones a los participantes. Otras han sido el Comando Sur con sede en Miami, que ha enviado especialistas para apoyar ejercicios estratégicos de seguridad nacional con simulaciones avanzadas.
- 23 En el caso del Colegio de Altos Estudios Militares de Colombia, para efectos de este escrito, no se logró comprobar si existe algún convenio de cooperación. Lo cierto es que una tan sola delegación proveniente de ese país, ha visitado El Salvador en el año 2000. Fecha en el cual se les impartieron conferencias relacionadas al proceso de paz salvadoreño. En adelante, solamente los agregados militares de esa nación sudamericana han participado como panelistas en las jornadas académicas de los cursos de defensa del CAEE.
- 24 En el marco de la presentación oficial del libro blanco de la defensa nacional, a finales del año 2006. La Fuerza Armada Salvadoreña, suscribió un convenio institucional con el Instituto de Estudios Estratégicos de España. Los contenidos y alcances del mismo, no han sido divulgados y no se tiene certeza si este instrumento se encuentra en funcionamiento. Para 2014 se había puesto en marcha una iniciativa de investigaciones conjuntas de política comparada, teniendo en cuenta el análisis de las sociedades post-conflicto.

internacionales²⁵, ejercicios de gestión de catástrofes naturales²⁶ y epidemias²⁷ e incluso simulaciones avanzadas de gobierno, con escenarios futuros, respaldados por computadora y con incidencias periódicas²⁸.

Un tercer componente que lo ha posicionado desde 2005, ha sido el hecho de administrar también el curso de la defensa nacional, de donde provienen los oficiales formados en el nivel estratégico y de cómo estos reciben después el nivel político estratégico del curso de seguridad y desarrollo. De igual forma los civiles, quienes lo hacen a la inversa.

El déficit de esta última década recae en el agotamiento de las publicaciones institucionales. Las tres que inicialmente se divulgaron están extinguidas. En ellas se destacaron importantes estudios estratégicos de las más diversas materias.

Los primeros haciendo aproximaciones a temas como los objetivos nacionales y las relaciones que estos tienen con el sistema político y la gestión gubernamental (Morales Herrera, 1995); los programas de formación para la clase política, constituyó un estudio estratégico pionero que planteó un concepto clave de profesionalización de los operarios políticos (Acosta, 1998); la explotación de los recursos pesqueros, una temática estratégica de la que existen escasos antecedentes en materia de investigación (Vela Ramos, 1995); la descentralización del Estado, que puso de relieve los mecanismos de conducción para los servicios públicos hacia el interior del país (Ventura, 1998); y el ordenamiento territorial, un asunto crítico de limitada reflexión en las élites (Cartagena, 1996).

Estas investigaciones se vincularon a las necesidades del país y las agendas gubernamentales y fortalecieron así sus propios horizontes de trabajo académico. En una segunda generación de estudios estratégicos, se divulgaron temas importantes como el medio ambiente, de importante vinculación estratégica para la seguridad del país (Góchez, 1999); el derecho del mar, de interés vital porque aporta a la concepción nacional sobre espacios marítimos (Varela, 1999); la identidad nacional como base de un plan de nación, este estudio estratégico nos sitúa en la encrucijada de definir ¿Quiénes son los salvadoreños? En un contexto de globalización y creciente transculturación (Kessler, 1997); la situación geopolítica del Golfo de Fonseca, un estudio historiográfico y geopolítico que desarrolla y presenta importantes evidencias acerca de la continuidad geográfica que tuvieron El Salvador y Nicaragua en épocas pasadas (Gutiérrez, 2001); la política exterior salvadoreña, temática que produjo dos estudios estratégicos de gran valía para las

25 Tanto los ejercicios de manejo de crisis, como los juegos de guerra; manejan los niveles de decisión estratégico y político estratégico.

26 Hacia fines del año 2007, el CAEE, y el Centro de Entrenamiento Táctico Computarizado (CTAC) ambos en coordinación con la Asociación de Graduados de Altos Estudios Estratégicos (ASGAEE), desarrollaron el primer ejercicio simulado de un huracán de alto poder destructivo en la zona oriental de El Salvador. El ejercicio fue de tres días y sirvió para capacitar en la toma de decisiones a los gobernadores políticos departamentales.

27 El CAEE también coordinó junto al CTAC y expertos del Comando Sur. Dos ejercicios de manejo de ataques bioterroristas. La epidemia que se empleó para tal efecto fue la viruela. Estos ensayos se hicieron en los años 2005 y 2006.

28 Los ejercicios estratégicos de seguridad nacional que se han desarrollado, se conocen con el código de laboratorio de nación. Se han implementado desde 2004 y han tenido jornadas de cinco días completos de duración. En el se han puesto a prueba a los gabinetes de gobierno y otros actores sociales, políticos y económicos, en una dinámica de varias administraciones gubernamentales que se suceden en una larga línea del tiempo. Ello ha sido funcional sobre la base de escenarios estratégicos, que han combinado en la práctica elementos de realidad y otros tantos ficticios, esto último para los efectos de fortalecer el planeamiento y generar capacidades de respuesta.

proyecciones diplomáticas de la cancillería salvadoreña (Campos, 1998 y 1999); y la integración centroamericana, dicho tema en particular dejó dos cuadernos de trabajo, uno que relaciona el proceso con la seguridad nacional (Castro, 2000) y un segundo sobre los retrocesos y avances (Herdocia, 2000).

En el caso de la revista “Estudios Estratégicos”, los once números que se publicaron, recogieron temas de interés diversos. Desde la administración de recursos de defensa, pasando por el análisis del sistema político salvadoreño, a otros de estrategia y política de defensa. Es significativo el último número en donde la revista especializada en cuestión, alcanzó su máximo desarrollo en diseño y contenidos. Para ese número de septiembre de 2000²⁹, se definieron secciones permanentes como las referidas a ensayos, análisis de textos de oportunidad, el sistema de suscripción, el CAEE visto por otros sectores sociales, una sección de documentos y otra de historia. Paradójicamente con esa edición se puso punto final a ese esfuerzo, la demanda de crecientes recursos económicos para sostenerla y aparentemente la inviabilidad de un sistema de suscripción para financiarla, contribuyeron a esa cesación. Dos años después los cuadernos de trabajo experimentarían problemas similares. A esto se sumó una disposición institucional que estipuló centralizar las publicaciones³⁰. De esa forma solo quedaría habilitado un espacio en las revistas “Militar” y “Docente” para resúmenes ejecutivos de los EE. Esto sin embargo aunque a la fecha no haya logrado un amplio desarrollo.

No obstante el déficit señalado, el CAEE recién implementa un ambicioso plan de modernización, en el cual uno de sus ejes estratégicos es la rehabilitación de las antiguas publicaciones y la creación de otras.

A. Mapeo estratégico y estadístico de la producción investigativa del Colegio de Altos Estudios Estratégicos

A continuación se desarrolla un levantamiento estadístico de lo que para efectos de este trabajo se denomina “Producción bruta institucional” de Estudios Estratégicos. Las aproximaciones fundamentales se han hecho hacia las cuantificaciones por año, del volumen de estudios estratégicos, levantamientos estratégicos, entre otros. Así también se evalúa la distribución de los mismos, de acuerdo al criterio de proximidad con las expresiones del poder nacional; esto con el propósito de medir los volúmenes más significativos y las áreas de interés donde se concentran las investigaciones. De igual manera partiendo del examen de la muestra de estudios estratégicos, también se realizó un ejercicio de clasificarlos por su cercanía y ubicación temática; según los módulos del plan de estudios del Curso de Seguridad y Desarrollo Nacional, a manera de radiografiar las distintas prioridades de investigación institucional que han estado vigentes.

Finalmente los criterios de clasificación y ubicación tipológica de los estudios estratégicos, se aplicaron en el ejercicio de evaluar su grado de presencia e influencia a partir de su adhesión a la lógica de investigación de un módulo de estudios en particular. Pero se trató de toda la producción publicada, es decir, se analizaron los artículos de la revista “Estudios Estratégicos” y los “Cuadernos de Trabajo”, que fueron ediciones élite del Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE).

29 En este número en particular se publicaron algunos ensayos referidos a la política exterior de El Salvador, la gestión del agua, los procesos de privatización y un análisis comparativo entre los procesos de paz de Guatemala y El Salvador entre otros temas de historia y presentación de libros.

30 Específicamente una disposición del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, que en el año 2005, decidió que la institución armada se ocupara únicamente de tres publicaciones oficiales; las cual son: la revista “Militar”, la revista “Docente” y el periódico “Gazeta Militar”.

Cuadro (1)
Producción de Estudios Estratégicos en El Salvador

Número de curso	Año	Productos principales			Total
		EE1 ³¹	LE2 ³²	DE3 ³	
II	1994	26	07	11	44
III	1995	27	11	13	51
IV	1996*	31	12	05	48
V	1996*	24	0	03	27
VI	1997	34	0	02	37
VII	1998	30	10	0	30
VIII	1999	22	02	0	24
IX	2000	33	-	-	33
X	2001	44	-	-	44
XI	2002	36	-	-	36
XII	2003	42	-	-	42
XIII	2004	43	-	-	43
XIV	2005	50	-	-	50
XV	2006	45	-	-	53
XVI	2007	40	-	-	40
XVII	2008	54	-	-	54
XVIII	2009	51	-	-	51
XIX	2010	51	-	-	51
XX	2011	54	-	-	54
XXI	2012-2014**	-	-	-	-
Porcentajes		91%	5%	4%	100%
Totales		737	42	34	813

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los registros del Colegio de Altos Estudios Estratégicos.

Nota: No obstante en la base de datos institucional consultada, no aparece la referencia a levantamientos estratégicos y documentos estratégicos, específicamente a partir del año 2000. Lo cierto es que son documentos de rigor que se elaboran y actualizan año con año. Registrándose para el caso de estudio de países, delimitaciones de áreas vitales de interés.

* Se desarrollaron 2 cursos uno en enero y otro en septiembre.

** No se dispone de datos.

- 31 **Estudios Estratégicos (EE):** Productos de investigación efectivos orientados a los ámbitos de la seguridad nacional, el desarrollo nacional, seguridad pública, defensa nacional y emergencia nacional. Se incluyen acá todos aquellos apoyados y desarrollados sobre la base de disciplinas científicas como la geopolítica, la prospectiva, la inteligencia y la estrategia
- 32 **Levantamientos Estratégicos (LE):** Productos de investigación en los cuales se emplea la metodología de levantamiento de países. Constituye un material clave de actualización periódica para efectos de dotar al conductor político y planificador militar de la información estratégica de otros países. Ello es fundamental para la orientación del proceso de toma de decisiones y la gestión inteligente de los intereses nacionales. Una variante de esta modalidad la constituyó la organización de grupos de trabajo cuya estrategia metodológica permitió a profesionales y especialistas de distintas formaciones disciplinarias y filiaciones institucionales trabajar en torno a temáticas estratégicas de interés nacional y no un estudio de país en el sentido estricto.
- 33 **Documentos Estratégicos (DE):** Referidos a directivas y a productos inherentes en la planificación de seguridad nacional. Constituye el corpus fundamental para orientar la estrategia del Estado en la defensa de sus intereses, la protección de la nación y la movilización de sus objetivos nacionales. Se erigen como instrumentos de rigor para los decisores públicos. Los componentes claves de este instrumento conciernen a la apreciación estratégica, el concepto estratégico, la estrategia nacional y el plan nacional. Todo ello derivado de la evaluación del poder nacional y el de otros Estados.

El cuadro anterior presenta cuatro limitaciones importantes, que sin embargo no impiden una lectura significativa e interpretación en su justa dimensión del asunto y que se refiere al ejercicio de medir la producción institucional bruta de Estudios Estratégicos en El Salvador. Los factores restrictivos se relacionan con lo siguiente:

- a. No incluye la producción de Estudios Estratégicos correspondiente al año 1993; que fue la fecha de realización del primer curso de altos estudios estratégicos.
- b. No presenta el desagregado de Levantamientos Estratégicos (LE) y Documentos Estratégicos (DE) en el período correspondiente del decenio 2000-2011. Situación que no implica la inexistencia de los mismos, sino más bien no han sido contabilizados para los efectos de una estadística institucional.
- c. No se dispone de datos concernientes al período 2012-2014, si bien se sabe que es una estadística de rigor, aun no consta en la base de datos general. Siendo probable que la producción bruta sea prolífica, pues desde hace un par de años funciona una metodología que genera estudios por cada módulo desarrollado del plan de estudios.
- d. No se incluye en esta estadística general; los estudios de los distintos cursos superiores de la defensa nacional que fueron incluidos bajo la administración y jurisdicción del Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE) a partir del año 2005.

En cuanto a los hallazgos relevantes principales se identifican los siguientes:

1. La producción de Estudios Estratégicos aumentó substancialmente a partir del año 2001 y se mantuvo sostenida hasta el 2011, de acuerdo al período apuntado. Siendo la cuota menor en 2003, cifrada en la cantidad de 42 EE y la mayor en 2011 que alcanzó los 54. Esto se debió a que la oferta educativa del CAEE adquirió mayor demanda por parte de profesionales que se desempeñaban en el Estado y la sociedad. Situación que generó inversiones crecientes, pues se trata de una beca del sector público y concierne a una especialización de nivel de postgrado dentro del sistema educativo de la Fuerza Armada.
2. Entre los años 1995 y 1996 se encontró una producción de Estudios Estratégicos muy similar a la registrada en el decenio 2001-2011. La razón concierne al desarrollo de tres cursos de altos estudios estratégicos durante esos dos años, puntualmente 1996 que inició actividades académicas en dos ocasiones específicamente en los meses de enero y septiembre.
3. El formato profesional del Estudios Estratégicos ha incluido el diseño de un texto de entre 30 a 40 páginas sobre temáticas claves de las distintas expresiones del poder (político, militar, económico y psicosocial); adoptando posteriormente una asignación vía módulos del plan de estudios (seguridad nacional, defensa nacional, seguridad pública, emergencia nacional y desarrollo nacional); e incluso una combinación de ambas metodologías.
4. Los Levantamientos Estratégicos (LE) son instrumentos que se construyen observando la jerga técnica y categorías de análisis, contenidas en el Manual de las Expresiones del Poder (CAEE, 2002). Estas permiten, construir una radiografía aproximada de países cuyo peso internacional diferenciado

representan el objeto de monitoreo permanente por parte de los planificadores de seguridad nacional por su relación con los intereses nacionales.

5. Los Documentos Estratégicos (DE), que están referidos principalmente a los materiales de planificación estratégica, observan las etapas de planeo contenidas en el Manual de Planificación de la Seguridad Nacional, que ha evolucionado continuamente para los efectos de registrar metodologías emergentes para el análisis de otros eventos extraordinarios como los de índole natural. Ello ocurrió a partir de 2000, tras los talleres de reflexión de las promociones anteriores y dada la creciente conciencia sobre la vulnerabilidad del país al cambio climático.
6. Los Estudios Estratégicos (EE) elaborados en el período 1994-2000 sirvieron de base para el desarrollo de un proyecto editorial, cuyo producto consistió en la generación de cuadernos de trabajo, publicaciones que por su relevancia y oportunidad de abordaje a temáticas estratégicas también fueron divulgados periódicamente.
7. De la muestra total analizada de 813 productos institucionales, el total de EE correspondió a un 91%. Estos datos expresan la funcionalidad operativa de tres metodologías de trabajo inherentes en la preparación de civiles y militares en los ámbitos de la seguridad y la defensa. En primer lugar el formato de EE, ha sido una asignación individual que atiende el criterio de formación profesional y la filiación institucional; en segundo lugar el LE que es grupal y conjunta experticias profesionales de las cuatro expresiones del poder para cada caso de estudio asignado. Y los DE que se relacionan al planeamiento político estratégico concierne a la etapa preparatoria en la que se forman competencias vinculadas al análisis estratégico, el planeamiento de alto nivel, la toma de decisiones, el asesoramiento, el manejo de crisis entre otras funciones claves.
8. Los Levantamientos Estratégicos (LE) y los Documentos Estratégicos (DE); representan porcentualmente un 5% y 4% respectivamente. Téngase en cuenta la restricción de que no se pudo disponer de datos del último trienio, así como también que los registros de los mismos en el decenio 2000-2011, no los mostraban desagregados.

Cuadro (2)
Producción y clasificación de los Estudios Estratégicos en El Salvador por su tipología y relación con las expresiones del poder

Curso / Año	Expresiones del poder				
	Militares	Económicas	Psicosociales	Políticos	Total
II-1993	.	.	.	.	.
III-1994	7	2	13	4	26
IV-1995	7	2	13	5	27
V-1996	7	9	19	20	55
VI-1997	6	5	5	18	34
VII-1998	3	9	7	11	30
VIII-1999	3	3	7	9	22
IX-2000	4	4	10	15	33
X-2001	9	8	12	15	44
XI-2002	11	8	8	9	36
XII-2003	11	6	14	11	42
XIII-2004	15	5	11	12	43
XIV-2005	12	6	14	18	50
XV-2006	8	8	18	11	45
XVI-2007	6	7	12	15	40
XVII-2008	5	10	21	18	54
XVIII-2009	5	9	14	23	51
XIX-2010	11	12	20	8	51
XX-2011	18	6	10	20	54
XX-XII (2012-2014)*	.	.	.	.	.
Porcentaje	20%	16%	31%	33%	100%
Total	148	119	228	242	737

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los registros institucionales del CAEE.

* No se dispone de datos. Durante el último trienio la metodología de asignación y elaboración de estudios estratégicos ha cambiado, basándose en el fundamento de producción de los mismos después de cada módulo.

Restricciones

Conciernen a las mismas, ya ampliamente expuestas como limitaciones importantes en el procesamiento de las estadísticas del cuadro (1). Sin embargo cabe otra más, que en este cuadro sólo se presentan y analiza la producción de EE.

Hallazgos:

1. De la muestra total analizada de 737 EE y correspondientes al período 1994-2011. Los de índole militar cifrados en (148) representaron un porcentaje de 20%; versus un 16% de temáticas económicas con una cantidad de 119. Por

su parte los EE con abordajes de temáticas psicosociales ha sido un 31% con una producción de 228; mientras los de naturaleza política 33% con un total de 242. Siendo estas dos expresiones del poder las más abundantes o de mayor cuantía.

2. De los datos se advierten algunas tendencias, como por ejemplo que la producción de EE sobre temática militares fue escasa en los primeros 10 años de existencia del curso de altos estudios estratégicos. Factores asociados a la post guerra y el proceso de paz influyeron en la misma, siendo los asuntos más analizados las relaciones civiles-militares, la cultura de defensa y los nuevos roles de los militares en contextos emergentes de ese período.

A partir del año 2002 aumentó nuevamente la producción de estos, estimulado por dos factores. Uno de índole institucional, vinculado a la mayor participación de oficiales de la Fuerza Armada, mientras que el segundo factor se fundó en los estímulos de la dinámica regional y global; principalmente las correlaciones de fuerza derivadas de las pugnas fronterizas en el vecindario centroamericano y el alcance de la guerra contra el terrorismo. Estos fenómenos trajeron consigo un creciente interés por la investigación geopolítica, la inteligencia cultural y los estudios especializados sobre otras regiones del globo.

3. Por su parte la producción de Estudios Estratégicos (EE) de índole económica ha sido la menor de todas. Tan sólo en el decenio 1998-2008, su desarrollo no superaba la cantidad de la decena por año. Las restricciones advertidas para su expansión podrían encontrarse en diversos factores tales como: la no formalización de un programa de investigación de EE en materia económica por considerarse probablemente que el fuerte de las experticias institucionales conciernen a seguridad y defensa; la existencia de otros tanques de pensamiento especializados en los estudios económicos; la baja captación de profesionales de los rubros de las ciencias económicas y empresariales en los perfiles colectivos de cada promoción e incluso las tasas sostenidas de alto crecimiento económico en los primeros años de la post guerra (1993-1995), plantearon posturas y sentidos de prioridad que impidieron contribuciones substanciales al diseño de agendas de investigación en esta materia.
4. Los Estudios Estratégicos (EE) de naturaleza psicosocial y de acuerdo a los datos analizados; es evidente que ha sido un esfuerzo sostenido y abundante. Esto ha obedecido a variables objetivas vinculadas al mercado laboral del país y a los problemas más fundamentales en cuanto erosión potencial de la gobernabilidad durante toda la post guerra. El primero se refiere a que el grueso de participantes anuales ha tenido formación académica de las ciencias sociales, una realidad difundida y característica de toda Latinoamérica. Mientras que el segundo se asocia a la existencia y constantes problemáticas de la violencia social, la delincuencia y criminalidad; además de los efectos sociales de los desastres de origen natural entre otros. Sin embargo en su conjunto no ha impactado la agenda de investigación y por lo tanto no ha sido una prioridad institucional aunque sí una realidad sentida de país. Esto último se expresa cuando el criterio de clasificación de los EE, se hace por su proximidad a los módulos de seguridad pública y emergencia nacional. Aquí las cuantías disminuyen sensiblemente.
5. Finalmente los EE en materia política también han sido sostenidos. Algunas de las realidades que han moldeado estas tendencias han sido el déficit y rezago

del desarrollo político del país y su limitada materialización en reformas. No debe descartarse que la prolongada polarización política de las post guerra (Artiga, 2007), ha erosionado durante mucho tiempo la gobernabilidad misma, el clima de inversión, y la posibilidad de acuerdos en la alta política y el retraso para el diseño de políticas de Estado.

Cuadro (3)
Producción y clasificación de los Estudios Estratégicos en El Salvador por tipología y relación con los módulos del Curso de Seguridad y Desarrollo Nacional

Curso / Año	Temáticas					Total
	Seguridad Nacional	Defensa Nacional	Seguridad Pública	Emergencia Nacional	Desarrollo Nacional	
II-1994	6	1	2	0	17	26
III-1995	8	1	2	0	16	27
IV-1996	5	6	3	0	41	55
V-1997	3	8	1	0	22	34
VI-1998	2	6	1	0	21	30
VII-1999	8	0	4	1	9	22
VIII-2000	4	3	5	1	20	33
IX-2001	11	5	3	1	24	44
X-2002	5	7	8	4	12	36
XI-2003	10	5	10	6	11	42
XII-2004	9	7	10	1	16	43
XIII-2005	20	3	7	3	17	50
XIV-2006	17	2	5	3	18	45
XV-2007	14	1	9	0	16	40
XVI-2008	16	6	4	2	26	54
XVII-2009	21	8	3	0	19	51
XVIII-2010	10	7	0	1	33	51
XIX-2011	14	10	9	6	15	54
XX-XII (2012-2014)*	-	-	-	-	-	-
Porcentaje	25%	12%	12%	4%	48%	100%
Total	183	86	86	29	353	737

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los registros institucionales del CAEE.

* Sin datos

En este cuadro se ha utilizado la muestra de la producción bruta institucional de EE, correspondiente a la misma cantidad analizada del cuadro (2). Sin embargo en este ejercicio se hizo un esfuerzo por clasificarlos según su proximidad a problemas concretos de nivel político – estratégico y a partir de allí ubicarlos por su coincidencia a la jurisdicción de los módulos que conforman el plan de estudios del CAEE.

Hallazgos principales:

1. Las lecturas son distintas y muy interesantes; en cuanto se advierte que el 48% corresponden a EE del área de Desarrollo Nacional. Siendo este uno de los dos

componentes vitales del plan de estudios que suman 353 del curso superior que sirve el CAEE. Cabe señalar que el desarrollo nacional como módulo del plan de estudios tiene las siguientes características:

- a. Representa apenas el 20% del total de contenidos que se desarrollan anualmente. Al menos si se le ubica desde la estructura del curso de seguridad y desarrollo.
 - b. Constituye el más rico y diverso en contenidos estratégicos, pues es presentado como un paradigma integral que incluye dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales; lo que provee un entramado con alcances importantes para las tareas del planeamiento nacional.
 - c. Presenta un déficit en el desarrollo de instrumentos y metodología del planeamiento. No obstante recoge los problemas de mayor densidad, su producto se extiende hasta la etapa de un concepto estratégico. Esto es lógico, dado el nivel de especialización que plantea para los efectos de situarlo y gestionarlo para los largos plazos.
2. Se observa una presencia insignificante de EE sobre emergencia nacional, apenas una muestra de 29 que representa un 4% del total. Ello es evidente a pesar que el país es vulnerable al cambio climático, se ve expuesto a las oscilaciones de los fenómenos del Niño y de la Niña. Es afectado por temporadas de huracanes en el Atlántico, es un Estado sísmico, susceptible también a los brotes epidémicos cíclicos, en definitiva una sociedad en riesgo que como el resto del istmo centroamericano, no tienen garantizadas su seguridad alimentaria y agrícola. Del período analizado llama la atención que ni siquiera a partir de 2001, año en el se dieron dos eventos sísmicos de gran magnitud; hubo cambio de tendencia en la producción de EE en esta materia, ni tampoco en el sentido de prioridad de la agenda institucional.

A lo anterior se agrega el factor institucional del país y su anclaje en los sistemas de protección civil, las investigaciones conducentes a valorar sus rendimientos o evaluar las crisis nacionales pasadas ha pesado poco en el conjunto de esfuerzos

Téngase en cuenta dos cosas claves adicionales:

- a. Que los contextos y coyunturas vinculadas a la emergencia nacional tienen inherentes; plazos críticos, involucran esfuerzos generales del Estado y conciernen a la supervivencia nacional e imperativos de gobernabilidad como tal. De tal manera que su metodología e instrumentos de planificación estratégica se inscriben dentro del ámbito y jurisdicción de la seguridad nacional del país, tal y como este la asume en el marco del cual ha generado sus aportes de sistematización teórica, doctrinaria, legal y metodológica.
- b. Que la metodología y conceptualización doctrinaria de esta condición (Emergencia Nacional) tiene una base hecha en casa. Constituye un producto desarrollado institucionalmente en el CAEE, a partir de la sistematización de las experiencias del planeamiento y los análisis de entorno en los que se desenvuelve El Salvador. Esto quedó incluido en el nuevo Manual de Planificación de la Seguridad Nacional y generó impactos vitales y decisivos

para la generación de legislaciones sobre protección civil y sus expresiones jerárquicas, operativas y funcionales propio de las organizaciones estatales diseñadas para estos menesteres.

3. Por su parte los EE sobre seguridad nacional, que rondan las 183 investigaciones y que representan un 25% del total. Tienen la característica siguiente. Esta se refiere a que los mismos por cuestiones metodológicas se le fueron desagregados los EE de los ámbitos de Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Emergencia Nacional; que le son inherentes porque se inscriben en plazos críticos y se relacionan a la movilización de las capacidades generales del Estado. Siguiendo esta lógica, el total alcanzaría los 398 EE mientras que para los efectos comparativos con el rubro de Desarrollo Nacional, representaría un 52%.

Figura (2)
Ámbito de la Seguridad Nacional de El Salvador



Fuente: Elaboración propia en base al libro “Seguridad Nacional: Concepto, Organización y Método (Vega, 2000)”.

Debe apuntarse que estos se refieren en su orden y según ámbito de acción; a una distribución de ejes prioritarios. Para la seguridad nacional, se incluyen investigaciones prospectivas, estudios de impacto geopolítico, proyecciones internacionales, análisis de infraestructuras críticas y estratégicas y evaluaciones del poder nacional. Por su parte los EE de Defensa Nacional con una cantidad de 86, representando el 12% del total, se refieren a listeza operacional, escenarios estratégicos de la defensa, aumento de capacidades, sistemas de armas, misiones subsidiarias, incursión en tareas de seguridad pública, atención a zonas de desastre, entre otros.

4. Finalmente si bien la cantidad de EE sobre seguridad pública no es despreciable, continúa siendo insuficiente para los imperativos de dotar al Estado, específicamente sus comunidades de seguridad e inteligencia de los insumos estratégicos valiosos para el abordaje de problemas complejos como el narcotráfico, las pandillas transnacionales, el tráfico de armas, la corrupción, y la infiltración criminal en las instituciones públicas. Siendo el Triángulo Norte Centroamericano la región con más altas tasas de criminalidad en el mundo, excluyéndose únicamente las zonas de conflicto internacional. Organizar un programa de investigación para los menesteres mencionados, así como orientar la inversión en EE sobre seguridad pública son tareas importantes para ser desarrolladas. Estos representan de acuerdo a la tendencia analizada un 12% del total.

Cuadro (4)
Publicaciones de “Cuadernos de Trabajo” y revistas “Estudios Estratégicos” del Colegio de Altos Estudios Estratégicos (El Salvador)

Publicación	Cuadernos de trabajo	Revista “Estudios Estratégicos”
Año 1993	.	.
Año 1994	.	1
Año 1995	5	2
Año 1996	5	1
Año 1997	4	2
Año 1998	5	2
Año 1999	6	2
Año 2000	2	1
Año 2001*	3	.
Año 2002**	1	.
Año 2003-2014***		.
Total	33	11

Fuente: Elaboración propia en base a un ejercicio de contabilización en los haberes bibliotecarios del CAEE

* Incluyó una edición nueva del Manual de Planificación de la Seguridad Nacional.

** Último cuaderno de trabajo publicado con una temática sobre la evolución de la Fuerza Armada Salvadoreña en el período 1992-2002.

*** Sin publicaciones.

Hallazgos Principales:

1. La investigación científica del CAEE de connotación de seguridad nacional tuvo su expresión en dos productos principales, por un lado la revista “Estudios Estratégicos” cuyo diseño original planteó una publicación semestral (2 por año); y por otro los Cuadernos de Trabajo cuya proyección original estimó la publicación de seis números por año. Este formato sería sostenido por los EE más sobresalientes, así como otras temáticas sensibles de interés nacional.
2. Las publicaciones científicas y estratégicas tuvieron su auge en el primer decenio de existencia del CAEE. Nótese que éste existe como institución desde 1996 por decreto ejecutivo, antes funcionó como un curso superior de altos estudios estratégicos. Del año 2003 a la fecha diversos factores han mediado como causantes de la vertiginosa caída de las publicaciones; entre estos: recortes presupuestarios, ausencia de fondos para la investigación, inexistencia de agenda de investigación funcional y problemas de implicación práctica en el sistema de investigación institucional que ha estado vigente, además de las dificultades para precisar los tipos y niveles de investigación requerida más sus potenciales públicos estratégicos consumidores.
3. De acuerdo a la peridiocidad original que se estimó para las publicaciones y para el caso de la revista “Estudios Estratégicos”, sólo en cuatro años, incluidos tres consecutivos (1997-1999) se pudo generar dos volúmenes por año. En países pobres, la cultura de la no lectura es concomitante a la cultura de la no escritura y ello inevitablemente permea a las instituciones educativas. Por su parte los Cuadernos de Trabajo, cumplieron la cuota máxima planeada de seis

por año, sólo en 1999; manifestándose la media en 5 por año y culminando la muestra en 1 para el año 2002.

4. Tan sólo el año 1999 ha expresado el ideal de producción de publicaciones estratégicas de seguridad nacional, saldo favorable que coincidió con el máximo nivel de desarrollo institucional que se vio favorecido por el estilo de liderazgo del entonces director, el actual Ministro de la Defensa Nacional Gral. David Munguía Payés. Una de estas expresiones lo constituyó el hacer extensiva la participación de especialistas extra institucionales para los menesteres de la investigación.

Cuadro (5)

Clasificación y tipología de estudios estratégicos publicados en los “Cuadernos de Trabajo” del (CAEE)* según su relación con los módulos del plan de estudio.

Año	Seguridad Nacional	Defensa Nacional	Seguridad Pública	Emergencia Nacional	Desarrollo Nacional	Total Producción	Porcentaje
1995	2	.	.	.	3	5	16%
1996	1	2	.	.	3	6	19%
1997	2	.	1	.	1	4	13%
1998	2	.	.	.	3	5	16%
1999	1	.	.	.	5	6	19%
2000	1	.	.	.	1	2	6%
2001	1	.	.	1	.	2	6%
2002	.	1	.	.	.	1	3%
2003-2014	.	.	.	.	.	0	0%
Total	10	3	1	1	16	31	100%
Porcentaje	32%	10%	3%	3%	52%		

Fuente: Elaboración propia en base a los registros institucionales del CAEE.

* Colegio de Altos Estudios Estratégicos.

Hallazgos principales

1. En el período correspondiente a 1995-2002 se publicaron 31 cuadernos de trabajo, referidos a los estudios estratégicos mejor evaluados por año. Un 52% fueron sobre temáticas relacionadas al desarrollo nacional en sus distintas dimensiones; seguidas de un 32% de números publicados que se vincularon a problemáticas de seguridad nacional.
2. Las publicaciones concernientes a los ámbitos de la seguridad pública y la emergencia nacional constituyeron apenas un 6% del total de cuadernos de trabajo. Lo que representa un déficit importante, dada las condiciones prevalecientes en el país de altas tasas de criminalidad y elevada vulnerabilidad social frente a fenómenos de origen natural.
3. Las temáticas prevalecientes en el ámbito del Desarrollo Nacional incluyeron asuntos relacionados a la formación de las élites políticas, la identidad nacional, el ordenamiento territorial, la explotación pesquera, el medio ambiente entre otros.
4. Por su parte los temas recurrentes en materia de seguridad nacional se refirieron a la integración centroamericana, la política exterior salvadoreña, el Golfo de Fonseca, el poder nacional, los institutos de estudios estratégicos en Iberoamérica, etc.

Cuadro (6)
Artículos académicos y estudios publicados en la revista “Estudios Estratégicos”

Número publicado	Clasificación por área estratégica					Número de artículos / estudios
	Seguridad Nacional	Defensa Nacional	Seguridad Pública	Emergencia Nacional	Desarrollo Nacional	
Año 1993	-	-	-	-	-	-
Año 1994 ³⁴						
Año I No. 1 Noviembre 1994	3	1	-	-	4	8
Año 1995 ³⁵						
Año I No. 2 Agosto 1995	7	-	0	-	6	13
Año I No. 3 Noviembre 1995						
Año 1996 ³⁶						
Año II No. 4 Agosto 1996	4	2	-	-	1	7
Año 1997 ³⁷						
Año III No. 5 Junio 1997	-	2	2	-	4	8
Año III No. 6 Diciembre 1997						
Año 1998 ³⁸						
Año IV No. 7 Mayo 1998	1	3	2	-	2	8
Año IV No. 8 Noviembre 1998						
Año 1999 ³⁹						
Año V No. 9 Junio 1999	6	1	-	-	7	14
Año V No. 10 Diciembre 1999						
Año 2000 ⁴⁰						
Año VI No. 11 Septiembre 2000*	3	-	-	-	3	6
Años 2001-2014						
Porcentaje	38%	14%	6%	0%	42%	100%
Total	24	9	4	0	27	64

Fuente: Elaboración propia en base a los registros institucionales del CAEE

*Fue la última edición pública de la revista, con fecha septiembre de 2000. En adelante aspectos presupuestarios mediarían en su continuidad. Tuvo una significativa distribución física nacional, entre líderes políticos, empresariales, académicos, funcionarios públicos, oficiales de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada, personal diplomático y especialistas de organismos internacionales.

- 34 Este número incluyó temáticas como: Seguridad nacional, empresas multinacionales, desarrollo comunicacional, fundamentalismo religioso, pobreza, política y militarismo, desafíos de Fuerza Armada en siglo XXI, ética política.
- 35 Los artículos versan sobre: Realidad nacional, seguridad nacional en siglo XXI, crimen organizado, Pacto de San Andrés, estrategia nacional, poder nacional, influencia católica, ciencia y tecnología, salud pública, sistema educativo, gobernabilidad democrática, sistemas electorales, desarrollo social.
- 36 Se desarrollaron temas concernientes a: Fuerza Armada del futuro, expresión militar del poder, Estado, sistemas de partidos, social democracia, negociación y conflictos, conflictos sociales, pruebas para dirigentes.
- 37 Incluyó temáticas sobre: Violencia delincriminal, corrupción Fuerza Armada y desarrollo, privatización, sistema político salvadoreño, maquilas.
- 38 Los artículos incluyeron temas de interés referidos a: Seguridad democrática, cultura de la seguridad ciudadana, función policial, Fuerza Armada y sociedad, acuerdos de paz.
- 39 La producción se aproximó a temáticas como: Cultura de paz, derecho de información, relaciones civiles y militares, política exterior, gobierno, estudios estratégicos en El Salvador, inteligencia estratégica y seguridad nacional.
- 40 Catalogada como la mejor edición, se planteó en sus inicios un sistema de suscripción. Los artículos presentados en el número estuvieron dedicados a: Política exterior, agua potable, proceso de paz, realidad Latinoamericana, historiografía, Tribunal Penal Internacional y liderazgo en organizaciones inteligentes

Hallazgos principales:

1. El artículo como unidad de medida y producción, no debe ser abordado desde criterios superficiales restringidos a cantidades por año. Sino por el contrario debe atender parámetros de gestión científica que conciernen entre otros aspectos a impacto institucional, uso potencial en la comunidad de seguridad, correspondencia a una agenda de investigación institucional, coincidencia con programas de investigación funcionales y operativos; asuntos sin los cuáles se convierten en parte de un ejercicio desprovisto de conducción, basado en convocatorias libres y con énfasis misceláneos que no necesariamente se alinean con sentidos de prioridad del plan de estudios o las demandas claves del país.
2. Los artículos sobre seguridad nacional y desarrollo nacional para el período analizado, siguieron siendo los de mayor presencia, (24) representado el 38% del total en el caso del primero y un 42% con (27) del total en el caso del segundo. Predominando acá temáticas referidas a política exterior, agua potable, inteligencia estratégica, sistema de partidos, conflictos sociales, fuerzas armadas, relaciones cívico-militares, gobierno, élites políticas, entre otras.
3. Los artículos de los ámbitos de la defensa nacional y de la seguridad pública juntos suman apenas un 20% con un total de 13 unidades respecto del global cifrado en 64. Las temáticas prevaletentes se ubicaron en asuntos concernientes a violencia delincencial, militares en tareas de seguridad pública, sistema educativo castrense, función policial, etc.

V. El Centro de Investigación Científica de la ANSP: Análisis de caso segundo

El Centro de Investigación Científica en adelante CINC, ha constituido la expresión de una unidad nueva surgida en el período 2010-2014 en el seno de la Academia Nacional de Seguridad Pública, un ente que en la actualidad se encuentra evolucionando hacia un Instituto de Educación Superior⁴¹ (Diario Oficial, 2013, p.28) especializado en asuntos de policía y seguridad pública. El marco legal que dio vida a la iniciativa es el artículo (3), inciso "c" de la ley orgánica de la ANSP y que literalmente reza así: *"Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y la seguridad pública"*.

Esta experiencia se ha fundado en el imperativo de una plataforma de estudios estratégicos de seguridad, apoyada en un enfoque de trabajo transdisciplinario y orientada a la generación de impactos vitales de implicación práctica. Uno de los factores que estimuló este diseño particular fue el elevado grado de conflictividad social existente en El Salvador, una condición que es provocada por la creciente informalización económica, la constante migración y las altas tasas de violencia y criminalidad⁴² (CINC, 2010). Esta última particularmente se ha expresado en el

41 De acuerdo al Decreto del año 2013 *"Créase el Instituto Especializado de Nivel Superior, denominado 'Academia Nacional de Seguridad Pública'; como una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se regirá por sus estatutos, en los que se establecerán las disposiciones relativas a su organización y funcionamiento, así como por las leyes que rigen la educación superior en el país"*.

42 El Centro de Investigación Científica cuenta con un documento base conocido como "Plan de Investigación y Análisis", en el que se conciben ocho programas de investigación que se van activando progresivamente.

desarrollo extendido del control territorial de organizaciones criminales como las pandillas y sus actividades ilícitas de gran envergadura. En este proceso el tejido social y comunitario se ha ido desmantelando progresivamente y las políticas de seguridad no han dado visos de revertir esa tendencia.

Un segundo factor es la inexistencia de un equivalente de tanque de pensamiento en materia de seguridad, por ello es que parte fundamental de la actividad del CINC es la gestión permanente para materializar apoyos que atiendan las líneas estratégicas de trabajo⁴³ que se han concebido como prioritarias. Así también el concepto estratégico que se asume, es que la generación de estudios avanzados, solo puede propiciarse y potenciarse; sí se articula y mantiene operativa una relación sistemática entre la ANSP y la Policía Nacional Civil (PNC) en primera instancia; pero más aún con toda la comunidad de seguridad pública⁴⁴ del país en su modalidad más amplia. Este es el público meta⁴⁵ al que van dirigidos los esfuerzos de esta iniciativa, porque nace al interior del Estado y cuenta con el financiamiento público.

El tercer factor radica en la poca sistematización y diseño inteligente de las políticas públicas de seguridad. En las circunstancias actuales no ha tenido desarrollo ninguna oferta educativa de nivel superior que proponga un plan de estudios en política pública dirigida al ámbito de seguridad. Lo anterior se complica además por la falta de cultura de planificación y evaluación estratégica en el Estado; es decir, se ha trabajado escasamente para los largos plazos y mínimamente se han expuesto resultados de políticas, planes y programas para su análisis y medición en término de impacto estructural, estratégico e institucional.

Generalmente los documentos estratégicos sobre el rubro suelen ser los planes operativos normales de la Policía Nacional Civil (PNC), desprovistos de estados de salida para el problema de la violencia criminal; sin indicadores verificables para los menesteres de medición y sin estrategias pormenorizadas de recuperación del control social y el territorial⁴⁶.

El cuarto factor concierne a las necesidades educativas emergentes en materia de formación policial⁴⁷. A sus problemas de larga data se agregan nuevos que se relacionan con la incapacidad de resolver las demandas de la policía; es decir, el

43 Las líneas estratégicas son seis, las cuales se detallan a continuación: "Manejo y prevención de crisis y conflictos sociales"; "Estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad"; "Diseño inteligente de políticas públicas de seguridad"; "Recursos humanos policiales"; "Innovación educativa policial" y "Estudios historiográficos sobre crimen y seguridad".

44 En el caso de El Salvador esta incluye a la Policía Nacional Civil (PNC); la Dirección General de Centros Penales; la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP); Órgano Judicial; Ministerio Público y otras afines.

45 De acuerdo a las normas de publicación de la revista "Policía y Seguridad Pública", específicamente su literal "E", entre los públicos metas destacan: funcionarios públicos, oficiales superiores de policía, militares, diplomáticos extranjeros acreditados en el país, investigadores del área de seguridad, líderes políticos y empresariales entre otros.

46 Paradójicamente en el despliegue de la Policía Comunitaria en agosto de 2014, se presentaron los dilemas entre el recurso humano involucrado y la cobertura territorial. De un poco más de 610 policías desplegados, el área crítica a intervenir arrojaba el dato de igual cantidad de colonias y barrios del Gran San Salvador.

47 Los sistemas de investigación institucionales se refieren a que existe un conjunto de condiciones que permiten que la producción investigativa se encuentre normada; sea recompensada por criterios de méritos. Así también estén habilitadas políticas, baremos bien constituidos con sus respectivos puntajes y significantes para los menesteres de reconocimiento al investigador.

debate entre el deber ser de la educación policial que ha impregnado en buena medida las iniciativas actuales en la ANSP, no se ha correspondido con la realidad de seguridad del país, las complicaciones que se le generan a la estructura policial y por lo tanto los imperativos de tratamiento y solución versátil que plantean muchos de sus operadores⁴⁸ (Morales Peña, 2013, p.243-263). Puesto que la seguridad en la era global, constituye una condición general que evoluciona constantemente; de esa premisa surge el desafío de modernización permanente para toda escuela o universidad de policía.

Por su parte el quinto y último factor estimulante se basa en las necesidades de la comunidad de seguridad. Para ello ha sido fundamental la aproximación a los requerimientos y expectativas de los decisores, analistas y planificadores. Por ello la investigación científica que se gestiona y hace es de tipo político-estratégico, significa pues, que busca vincularse al mundo académico y el sector seguridad de otros países; y por ende plantea un carácter extra institucional, por ello un proyecto clave fue el diseño y desarrollo de una publicación élite, sustentada en un sistema de arbitraje, la observación de parámetros institucionales de gestión científica y el estímulo a cuatro tipo de productos vanguardistas⁴⁹

A. Concepción estratégica de las líneas de investigación del Centro de Investigación Científica (CINC)

El Centro de Investigación Científica (ANSP) cuenta con dos documentos claves para normar y ordenar su trabajo y proyecciones. Estos conciernen en primer lugar a un programa de investigación que recoge dimensiones institucionales, nacionales e internacionales en donde están organizados conjuntos temáticos de trabajo de los cuales derivan proyectos de investigación relevantes. Y en segundo lugar, pero no menos importante; una agenda de investigación en la que se alinean programas, líneas prioritarias de trabajo y proyectos de número de la revista "Policía y Seguridad Pública". Cada número planificado responde a un concepto estratégico que proporciona el sustento vital de orientación, sobre el cual se diseñan convocatorias ad hoc y fichas de estudios en su carácter potencial.

Las líneas estratégicas de investigación, se constituyen en seis y su lógica de activación progresiva se corresponde a los estímulos del entorno de seguridad, la emergencia de coyunturas críticas, las necesidades de asesoramiento del mando estratégico policial y finalmente los requerimientos educativos de nivel avanzado y superior de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Línea estratégica # 1: "Manejo y prevención de crisis y conflictos sociales"

Concepto: Asume entramados sociales complejos y no voluntades aisladas, reconociendo raíces económicas y culturales de la violencia y la criminalidad; pero concibiendo metodologías avanzadas para la gestión de nodos de tensión fundamental. Por ello, fomenta una investigación para la prevención, la cultura de anticipación y el manejo eficaz para procesamiento de demandas, seguimiento

48 En estudio estratégico elaborado por este suscrito en 2013, se planteó que los cuerpos de policías deben contar con una preparación basada en la versatilidad estratégica, la adopción de metodologías de trabajo anticipativo y el procesamiento inteligente del riesgo.

49 Estudios prospectivos, estudios de inteligencia, informes estratégicos, balance y artículos académicos. Tal y como están clasificados y enunciados en la "Declaratoria de Arbitraje" que aparece en cada número de la revista "Policía y Seguridad Pública".

a procesos e imposición del Estado en aras de la procuración de la gobernanza. Plantea estratégicamente, que la ecuación de inestabilidad social, es impactada negativamente por actores criminales con identidad y voluntad para movilizar sus intereses objetivos, los desaciertos de la autoridad pública y el entorno favorecedor de condiciones degradativas.

Áreas críticas:

- a. Sobreproducción de demandas.
- b. Deterioro progresivo de la capacidad de respuesta estatal.

Potenciales:

1. Oportunidad para radiografiar los ciclos ascendentes y descendentes de presiones sociales, políticas y económicas, así como sus vertientes criminales.
2. Alta probabilidad para creación y diseño de protocolos de actuación en materia de seguridad para entornos de normalidad, extraordinarios y de excepcionalidad.

Línea estratégica # 2: “Estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad”

Concepto: Asume que el futuro se materializará a partir de lo que se haga o deje de hacer en el presente. Concibe por lo tanto que el crimen y sus expresiones organizacionales evolucionan constantemente, transformando el entorno social y de seguridad. Recoge que la cultura estratégica en las instituciones públicas se inscriben en dinámicas complejas y que ello plantea desafíos de modernización, acción anticipada y reinvencción específicamente para los cuerpos de policías.

Áreas críticas:

- a. Débil cultura del planeamiento y evaluación estratégica en el Estado.
- b. Escasez de competencias especializadas en materia de inteligencia, análisis estratégico y prospectiva entre las comunidades de seguridad e inteligencia en el país.

Potenciales:

- a. Genera ventajas de especialización en las comunidades de analistas y decisores.
- b. Contribuye a la profesionalización de la estructura policial.
- c. Estimula programas y ofertas educativas de nivel de post grado en la Academia de policía.

Línea estratégica # 3: “Diseño inteligente de políticas públicas de seguridad”

Concepto: Plantea que la seguridad no ha contado con una plataforma de política pública que trascienda las prioridades de las administraciones gubernamentales y sus gabinetes de seguridad; ausencias de diseño estratégico, de evaluación previa, durante su desarrollo y su finalización; ha comprometido los esfuerzos del planeamiento; propiciando lo que podría denominarse meras acciones de seguridad que distan mucho de una política de Estado sumamente constituida.

Frente a la criminalidad y todas las formas de delincuencia, los Estados en Centroamérica no se han planteado estados de salida, ni conceptos de victoria social, ni plazos razonables para alcanzarlos.

Áreas críticas:

- a. Déficit de competencias en planeamiento estratégico y diseño de políticas públicas entre los profesionales y planificadores del área de seguridad pública.
- b. Ausencia de perfiles de estrategias entre los operadores del sector seguridad.

Potenciales:

- a. Puede contribuir a la profesionalización del sector seguridad, específicamente la especialización y producción de analistas, planificadores, estrategias y asesores.
- b. Puede generar experiencias de sistematización y diseño estratégico avanzado para la procuración de la seguridad, así como confección de políticas públicas reales y realistas.

Línea estratégica # 4: “Recursos humanos policiales”

Concepto: Concibe que en el estado situacional actual de la seguridad; el policía constituye el actor fundamental clave para revertir tendencias o disminuir las capacidades de los actores criminales. De allí que es vital radiografiar sus capacidades logísticas y materiales, la moral de sus miembros; la plataforma de bienestar en el que se inscriben, las experticias con las que se profesionaliza su trabajo. Asume ampliamente el desafío de registrar la mentalidad colectiva, los estilos de liderazgo, mando y conducción; los problemas de corrupción e infiltración criminal y la deserción que en su conjunto erosionan su efectividad como institución pública garante del orden y la paz social.

Áreas críticas:

- a. Baja moral y difundida conformidad en los miembros de los cuerpos de policía en la región centroamericana.
- b. Alta tasa de infiltración y cooptación criminal.
- c. Elevados niveles de mediocridad para articular respuestas y atender demandas.
- d. Generalmente sus capacidades instaladas se ven sobrepasadas.
- e. Prevalece la visión de fábrica de empleos en los cuerpos de policía sobre la vocación de servicio a la sociedad.

Potenciales para la investigación:

- a. Propiciará estudios sobre administración policial, reformas del sector seguridad, liderazgo estratégico institucional.
- b. Impactarán positivamente áreas sensibles de la institución policial como la inteligencia, la investigación científica, los requerimientos de especialización y las necesidades de asesoramiento.

Línea estratégica # 5: “Innovación educativa policial”

Concepto: Plantea dos elementos importantes. Uno concierne a la renovación de toda la plataforma educativa policial, para efectos de situarla a la altura de

las circunstancias, las demandas ciudadanas actuales y los cambios del entorno estratégico de la seguridad; y otro más, conducente a la formulación, diseño y ampliación de nueva oferta educativa de mayor especialización, orientada a la formación de experticias, de nivel superior (postgrado específicamente). Asume un objetivo claro para impactar procedimientos, enseñanza, adiestramiento y transferencia de capacidades en general.

Áreas críticas:

- a. Las academias y escuelas de policía no están constituidas como instituciones de educación superior.
- b. Existen significativos déficits de oferta educativa.
- c. Escasez de productos investigativos avanzados de alta incidencia.

Potenciales:

- a. Oportunidad para desarrollo de nuevos formatos, productos de investigación científica de distinto nivel y tipo.
- b. Significativa probabilidad de incidencia en la profesionalización policial.
- c. Probabilidad de incremento progresivo de presupuesto institucional e inversión estratégica para la investigación.

Línea estratégica # 6: “Estudios historiográficos sobre crimen y seguridad”

Concepto: Constituye la contra partida de los estudios del futuro. Plantea el imperativo de esfuerzos sistemáticos de aproximación al pasado. El propósito es levantar experiencias positivas y negativas, identificar ciclos críticos de las espirales de violencia, así como las dinámicas del crimen en su más amplia diversidad. Hacerlo analizando realidades presupuestarias, declives económicos, déficit de políticas sociales y tendencias en el empleo son recursos de rigor. Otro elemento imprescindible es el estudio de la acción e institucionalidad policial, incluyendo sus metodologías y formas de operación en sus diversos contextos.

Áreas críticas:

- a. Restricciones de consulta a los archivos recientes por consideraciones políticas.
- b. Influencia de posturas interesadas de grupos políticos del ámbito nacional y regional.

Potenciales:

- a. Incrementa el umbral de éxitos en el planeamiento de seguridad presente y futuro a partir del ejercicio de lecciones aprendidas.
- b. Reduce el margen de omisiones y errores en el presente y futuro; y que sí fueron frecuentes en el pasado:

Cuadro (7)
Artículos y estudios publicados en la revista “Policía y Seguridad Pública” del Centro de Investigación Científica

Número revista y edición	Número de artículos científicos y estudios estratégicos	Promedio de páginas de artículos por edición*	Porcentaje
Año 1, Vol. 1, Julio–Diciembre 2011	7	280/350	80%
Año 2, Vol. 1, Enero–Junio 2012	8	255/350	73%
Año 2, Vol. 2, Julio 2012–Diciembre 2013	5	205/333	62%
Año 3, Vol. 1, Mayo–Octubre 2013	6	250/399	63%
Año 4, Vol. 1, Noviembre 2013 –Junio 2014	8	302/430	70%
Totales	34	1,292/1862	69%

Fuente: En base a los registros institucionales del CINC-ANSP.

* Se especifica la cantidad de contenidos efectivos en materia de estudios e investigaciones sobre el total de páginas de cada volumen publicado.

Hallazgos principales

1. Uno de los parámetros de gestión científica y editorial concierne a la cantidad de estudios que se incluyen en una publicación y si éstos sobrepasan el 50% del total de contenidos. En este sentido el promedio logrado por la revista “Policía y Seguridad Pública” ronda el 69 % del total. Teniendo cotas máximas de 80% en el primer número que desarrolló la temática “Policía Comunitaria y Prevención de Violencia” y una mínima de 62% en el tercer número con la temática “Narcotráfico y Lavado de Activos”.
2. La cantidad de artículos, estudios y otras investigaciones por número (volumen) ha generado una producción mínima de (5) y (8) como máxima. La extensión de estos productos se basa en un criterio objetivo de la realidad editorial de países pobres y está concierne a la escasez de investigadores especializados, limitadas publicaciones especializadas y diversos públicos meta, que al menos en los ámbitos nacionales presentan los rezagos de la cultura de la no lectura.

Cuadro (8)
Procedencia de los académicos participantes por número publicado de la revista “Policía y Seguridad Pública”

Autores	Rev. (1) 2011	Rev. (2) 2012	Rev. (3) 2013	Rev. (4) 2013	Rev. (5) 2014	Total	Porcentaje
Institucionales*	2	3	1	1	2	9	21%
Nacionales**	3	2	3	2	4	14	33%
Internacionales***	6	4	1	6	3	20	47%
Total	11	9	5	9	9	43	100%

* **Institucionales:** Centro de Investigación Científica, División de Estudios, Departamento de Servicios Estatales y Privados de Seguridad,

** **Nacionales:** Universidad de El Salvador; Instituto de Ciencias, Tecnología e Innovación (UFG); Órgano Judicial; Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE); Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE); Academia Salvadoreña de la Historia; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Academia de Historia

Militar Salvadoreña; Círculo de Escritores Militares; Centro Nacional de investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH); Facultad de Ciencias y Humanidades (UES); Escuela de Ciencias Sociales (UES).

*****Internacionales:** Se presentan los países de origen y las sedes de las filiaciones institucionales. Argentina; Italia; Estados Unidos de América; España; Colombia; Francia; Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (CIPC); Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC); Brasil (Instituto de Investigación Económica Aplicada); México; Colombia (Universidad de Sinaloa); España (Policía de la Generalitat –Mossos de ‘Squadra’); Secretaría de Gobierno Santa Fe de Bogotá; Universidad de Murcia; Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE); Universidad Ramón Llull; Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya; Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (Universidad Autónoma de Madrid, España).

Hallazgos principales

1. Aproximadamente el 50% del total de autores y especialistas participantes en la revista “Policía y Seguridad Pública” fueron internacionales, situación que expresa un factor de libertad y flexibilidad editorial. La aportación de profesionales calificados de otros países, permite habilitar esfuerzos de política comparada, diversifica experiencias vitales y deja un importante saldo de lecciones aprendidas sobre las más diversas y sensibles temáticas de seguridad. Los porcentajes de autores nacionales e internacionales se fijaron en 33% y 47% del total respectivamente.
2. La función estratégica que subyace en la convergencia de estos tres grupos de especialistas, concierne al imperativo de construcción de perspectivas globales, el fomento de plataformas transdisciplinarias y permite el descentramiento del grupo patrocinador, generando un complemento a la apertura editorial y la cooperación internacional, interinstitucional e interdisciplinaria; posibilitando la conducción dirigida de los programas de investigación, que en definitiva movilizan las líneas estratégicas planteadas en este proyecto de publicación.

Cuadro (9)

Procedencia de los pares evaluadores y árbitros de investigaciones y estudios por número publicado de la revista “Policía y Seguridad Pública”

Evaluadores	Rev. (1) 2011	Rev. (2) 2012	Rev. (3) 2013	Rev. (4) 2013	Rev. (5) 2014	Total	Porcentaje
Institucionales*	2	2	0	3	3	10	12%
Nacionales**	2	7	6	6	11	32	37%
Internacionales***	10	5	8	11	10	44	51%
Porcentaje	16%	16%	16%	23%	28%		
Total	14	14	14	20	24	86	

* **Institucionales:** Secretaría General (ANSP); Departamento de Formación Inicial; Centro de Investigación Científica (CINC); Unidad de Planeación Educativa (UPE); Dirección General (ANSP); Sub División de Formación Académica; Departamento de Servicios Estatales y Privados de Seguridad; Consejo Académico (ANSP).

** **Nacionales:** Centro Criminológico Policial (CECRIPOL); Policía Nacional Civil (PNC); Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH); Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); Unidad de Investigaciones (UES), Escuela de Ciencias Sociales (UES); Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CICES); Departamento de Salud Pública (UCA); Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales (UES); Tribunal Quinto de Sentencia; Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (UFG); Programa de Doctorado en Derecho (UJMD); Centro de Adicciones (Ministerio de Salud); Unidad de Monitoreo y Análisis (Ministerio Justicia y Seguridad Pública); Academia Salvadoreña de Historia y Observatorio Municipal de la Violencia (Santa Tecla).

*****Internacionales:** Se presentan los países de origen y las sedes de las filiaciones institucionales. Universidad de Potsdam (Alemania); Causa Común (México); Universidad de Barcelona (España); Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe por la Paz UNLIREC (Perú); Policía de la Generalitat Mossos d S'quadra (España); Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (Chile); Programa de Investigación Aplicada en Seguridad y Operaciones / StrategicSupport (Argentina); Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación/ UFG (Uruguay); Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia (Guatemala); National Defense University (Estados Unidos de América); Secretaría de Gobierno de Santa Fe (Colombia); Food Science Advisory Council/ Human Health Organization; Escuela de Ciencias Sociales (Nicaragua); Universidad Autónoma de Sinaloa (México); Programa Doctorado de Paz y Seguridad Internacional (España); Colegio de México y UNAM (Alemania); Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (España).

Hallazgos principales

1. El 51% del total constituye al segmento de pares evaluadores internacionales. Mientras los nacionales e institucionales se cifran en 37% y 12 % respectivamente.
2. La idea fuerza de sustentar las fórmulas de arbitraje, se funda en la necesidad de combinar experiencia profesional, trayectorias de investigación y formación académica especializada. Se trata de un filtro de calidad que permite dar salida a estudios estratégicos e investigaciones científicas, que cuenten con revisiones calificadas. Esto es un parámetro de gestión científica y editorial, que se plantea como necesario para el desarrollo de la cultura de investigación.
3. Cada par evaluador genera un atestado denominándose este producto dictamen, en el cual se observa una estructura de considerandos generales, observaciones, recomendaciones y revisión de aspectos de forma y fondo. Han prevalecido los dictámenes favorables condicionados, es decir, los sujetos a implementación de rutas de mejora obligatorias e indispensables para su publicación.

Cuadro (10)
Tipo de investigaciones y estudios publicados en la revista
“Policía y Seguridad Pública” (2011-2014)

Tipo/ Investigación	Rev. (1) 2011	Rev. (2) 2012	Rev. (3) 2013	Rev. (4) 2013	Rev. (5) 2014	Total	Porcentaje
Artículo científico / académico ⁵⁰	3	5	3	3	5	19	58%
Estudio estratégico ⁵¹	2	2	.	2	3	9	27%
Informe estratégico ⁵²	.	.	.	.	.	.	.
Balance estratégico ⁵³	.	.	.	.	.	.	.
Estudio historiográfico	2	.	1	1	.	4	12%
Estudio prospectivo ⁵⁴	.	.	.	1	.	1	3%
Total	7	7	4	6*	8	33	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los registros institucionales del CINC-ANSP

* El total de investigaciones de este número fue de (6); pero una de ellas presenta perfiles de estudio estratégico y prospectivo. Por ello se especifica así en la casilla.

Hallazgos principales:

1. La producción investigativa publicada en la revista “Policía y Seguridad Pública” muestra una prevaleciente presencia del formato de artículos académicos/ científicos; esto en al menos dos tercios, cantidad cifrada en 23 investigaciones si se suman con los estudios historiográficos que también tienen esta naturaleza.
2. Por su parte los estudios estratégicos alcanzan un tercio, una cantidad de (9) que representan el 27 % del total, versus un 58% del otro formato.

50 Son todos aquellos elaborados con la estructura IMRD (Introducción, materiales/ método, resultados y discusión). Apoyadas en las distintas disciplinas clásicas del mundo civil tales como: las ciencias sociales, ciencias exactas y ciencias naturales o biomédicas.

51 Referidos a investigaciones apoyadas en análisis y perspectivas no convencionales, específicamente disciplinas científicas prevalecientes en los ámbitos de la seguridad y la defensa, que incluyen entre otras a la estrategia, geopolítica, inteligencia, prospectiva, etc.

52 En la declaratoria de arbitraje y clasificación de trabajos de la revista “Policía y Seguridad Pública” del Centro de Investigación Científica su definición reza así: “Documentos originados en el ámbito de la burocracia pública, identificados como literatura gris; que es sistematizada para un uso potencial y práctico a través de su consumo por decisores y planificadores como su público meta primario y prioritario”.

53 De acuerdo al instrumento de la declaratoria de arbitraje ya mencionado, la definición textualmente dice: “Esfuerzos analíticos de tipo cuantitativo o cualitativo, que puede incluir como objeto legítimo de evaluación y estudio: coyunturas, períodos determinados, fuerzas en presencia, fortalezas – debilidades (Estados, partidos políticos, gobernantes, organizaciones y otros); bajo metodologías comparativas o de casos de estudio.

54 Estos son parte de los Estudios Estratégicos y conciernen a la exploración del futuro, a la evolución probable de las tendencias actuales; atienden para el caso particular de la producción académica del Centro de Investigación Científica; la línea estratégica referida a “Estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad” que está declarada en la revista “Policía y Seguridad Pública”.

3. Algunas restricciones del formato del artículo académico, se refieren a los problemas vinculados a su nivel de incidencia entre los decisores públicos, cuya dinámica laboral desarrolla lógicas de trabajo basadas en el uso potencial de propuestas y procedimientos. De tal manera que un producto denso en reflexión, fundado en una discusión teórica fuerte y orientado a la polémica y los requisitos de construcción epistemológica para el fortalecimiento de acervos culturales e intelectuales; resulta de entrada una producción constreñida para los impactos institucionales, estratégicos y estructurales que se pretenden generar con los programas de investigación en campos tan complejos como el de la seguridad.
4. Los beneficios de los estudios estratégicos y sus variantes son insuperables en distintos aspectos; en cuanto plantean un uso potencial para el ámbito de la seguridad, intersecta a las comunidades de investigadores con el funcionario público. Genera posibilidades para la intervención territorial, propicia la revisión estratégica del planeamiento, la evaluación crítica de los procedimientos; permitiendo en el proceso la materialización del binomio teoría – práctica. Todo ello con importantes umbrales de incidencia en la toma de decisiones, en las iniciativas de ley y en el diseño de políticas públicas.
5. Los EE incluidos en las ediciones de las revistas “Policía y Seguridad Pública” constituyen la producción más significativa para los menesteres de la investigación para la seguridad, las necesidades del asesoramiento policial, las tareas del análisis estratégico de entorno y los esfuerzos por equilibrar el déficit educativo en materia de formación policial, especialmente el de nivel superior de más especialización.

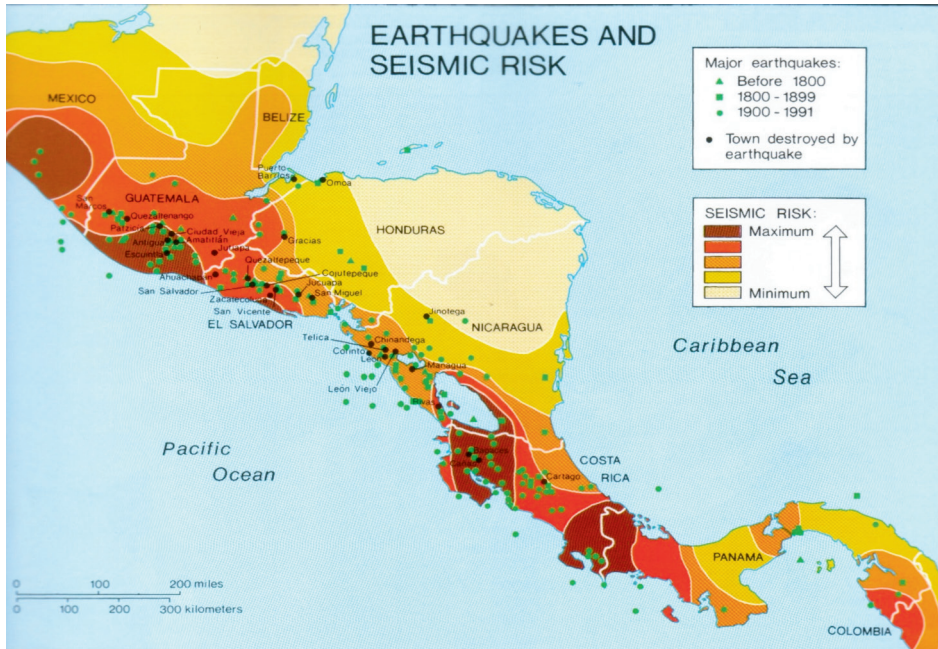
V. Oportunidades de los estudios prospectivos: Análisis estratégico de escenarios críticos potenciales

Entorno Estratégico

Se ha empleado la elaboración de escenarios estratégicos como técnica prospectiva de tipo cualitativa; para los efectos de dimensionar algunas crisis potenciales, así como también construir un inventario clave que concierne a los sistemas fundamentales de El Salvador y los países centroamericanos.

Centroamérica se encuentra enclavada en una zona muy activa de paso de huracanes de gran fuerza destructiva, se ubica además sobre el cinturón de fuego que describe la existencia de actividad sísmica de gran envergadura e importantes fallas volcánicas. Es una subregión sin recursos estratégicos, alta densidad poblacional, Estados débiles con deficientes sistemas de planeamiento para la expansión de ciudades y sin criterios precisos para políticas referidas a ordenamiento territorial (PNUD, 2013). A todo lo anterior se agrega que el Triángulo Norte registra las más altas tasas de criminalidad en el mundo y que ello plantea consecuencias permanentes para los aparatos de seguridad y salud pública.

Mapa (1)
Terremotos y riesgo sísmico en Centroamérica



Fuente: Mapa sísmico "Central America Seismic Hazard Map from United States Geological Survey's (USGS) Earthquake Hazards. Recuperado de: http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/central_america/gshap.php

Las infraestructuras críticas vinculadas al desarrollo nacional, en su inmensa mayoría son viejas, infuncionales y ancladas al eslabonamiento de la matriz petrolera; una plataforma que iniciará su declive, en la medida se agoten las reservas y el alza al consumo de crudo no cuente con un correlato de reconversión industrial a otras fuentes de energía más sostenibles y sustentables en el largo plazo.

Por ello la vulnerabilidad ambiental y de los sistemas de producción económica y social; ejercerán influencia negativa importante sobre las capacidades de los Estados para responder a mega desastres; comprometerá la disponibilidad de bienes públicos estratégicos como el alimento y el agua y planteará significativas convulsiones en el diseño energético con el que se pretenderá movilizar limitadas proyecciones de crecimiento.

Todos los escenarios críticos planteados y desarrollados acá, tienen en común su impacto en la seguridad, puesto que la lucha por el agua, los alimentos y la permanencia básica dentro de la modernidad; como lo es contar con un medio de transporte y disponer de energía eléctrica; conllevan inevitablemente a formas de conflictividad social de distinta frecuencia e intensidad. Los escenarios apuntados, poseen conexiones importantes con la gobernabilidad y su incidencia en la población es de carácter transversal, construyen vinculaciones estratégicas entre problemas y ello se confronta con el bajo nivel cultural de las sociedades, desprovistas de las capacidades para prevenir o anticiparse a riesgos y problemas de veloz manifestación o articulación.

A. Diseño metodológico

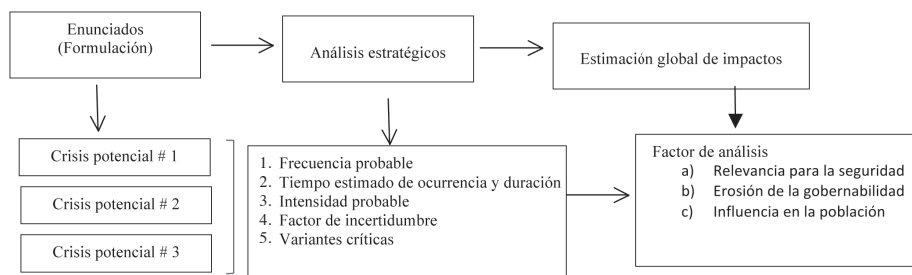
Las categorías utilizadas para efectos de segmentación se han agrupado en tres componentes. El primero concierne a un ejercicio descriptivo y prospectivo de una crisis potencial, es decir asume un constructo conceptual que presenta una especie de enunciado y este recoge a la vez, de una forma muy sucinta elementos de vinculación estratégica para los efectos de su explicación y dinámica. Por su parte el segundo componente concierne al análisis estratégico, que agrupa a su vez cinco categorías para aproximación al futuro planteado.

En este segmento la categoría inicial concierne a la frecuencia, que es el grado de reproducción sucesiva en el tiempo, con el que puede presentarse una crisis o fenómeno; pretende advertir el número de veces de su manifestación y el período de tiempo en el que teóricamente se inscribe. A continuación se esboza una categoría analítica referida a tiempo estimado de los problemas, este maneja dos elementos claves que conciernen a probabilidad de ocurrencia en un período basado en una proyección técnica asequible; mientras el otro elemento se relaciona a su duración; es decir cuántos días, meses o años permanecerá la crisis en cualquiera de sus tendencias.

Otras categorías de rigor se vinculan a la intensidad probable y a los factores de incertidumbre. En el caso del primero intenta estimar un nivel de gravedad o complejidad de una crisis determinada y en el segundo esboza todos aquellos elementos de los cuales no se pueden tener detalles precisos y que por lo tanto no se pueda capitalizar favorablemente para los menesteres del planeamiento estratégico.

La última categoría corresponde al componente análisis estratégico, es la variante crítica; que describe modalidades asociadas, similares o próximas a la lógica y trayectoria de una crisis potencial, como las que se han planteado y que por lo tanto tienen también una influencia específica, en el sentido de acelerar procesos críticos.

Figura (3)
“Modelo analítico para escenarios críticos”



Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de la literatura especializada sobre prospectiva (Bas 2009), análisis de entorno (Grima & Tena, 1991) y planeamiento de seguridad nacional (CODEM, 2013).

La formulación y análisis de escenarios, se erige como una de las técnicas cualitativas de las prospectivas; sin embargo no hay constructos uniformes ni homologados, aunque sí criterios y requisitos básicos para realizarse como recurso.

Es lógico que lo anterior sea así, porque el diseño de futuros generales o minuciosos, requieren de una significativa dosis de imaginación y creatividad; ello es necesario porque facilita dimensiones prolíficas de los asuntos críticos que se presentan.

La muestra de escenarios elegidos, no fue al azar; sino que parten de la postura legítima, de que los mismos tienen una alta probabilidad de ocurrencia en el istmo centroamericano y que por lo tanto se articulan como crisis potenciales que abonan al imperativo de generar ejercicios prospectivos y descubrir en los mismos, la potencialidad didáctica y educativa que debe permear la formación de las tecnocracias al interior de la maquinaria estatal, al fortalecer capacidades mediante aportes importantes de esta tradición disciplinaria.

También y para los efectos de medir fluctuaciones aproximadas, se construyó una escala de ponderaciones, basada en la lógica Likert de valores ascendentes y descendentes. Empleándose para los propósitos de este estudio cinco puntuaciones estratégicas con su respectiva denominación; el significante de cada uno se describe en el cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro 11
Escala de ponderaciones para clasificación y tipología de crisis potenciales

Puntuación estratégica	Denominación	Significante
(1)	Normal	Plantea presencia de problemas y riesgos, pero son tratables con las capacidades instaladas de los Estados.
(2)	Moderada	El nivel de problemas, demanda recursos y esfuerzos adicionales a los planeados en un contexto de normalidad.
(3)	Importante	Los problemas y su nivel de gravedad, registran crecimientos progresivos y plantea recursos y esfuerzos estatales extraordinarios.
(4)	Alta incidencia	Los problemas son inevitables, pero plantea lógicas de respuesta estatal orientadas a la mitigación y la adaptación constante, incrementando la dependencia internacional.
(5)	Crítico	Problemas desbordantes, irreversibles que plantean sólo márgenes para la supervivencia en sus distintas connotaciones: social, institucional, nacional.

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior desarrolla los contenidos cualitativos detrás de las tipologías de crisis potenciales que se han presentado en el estudio. Siempre existen brechas, que sobre las base de una lectura tecnicista; pudieran advertirse como márgenes para la subjetividad.

Lo cierto es que en países como los centroamericanos y El Salvador sin excepción, los sistemas nacionales de protección civil; operan con estas brechas. Por ejemplo, solamente hasta que se ha producido un 100% de daños, producto de un evento natural extraordinario; puede declararse la alerta roja. Es lógico que surjan preguntas claves, tales como: ¿Cuál es la dimensión geográfica y territorial con la que puede declararse una zona de desastre? ¿Cómo se mide el nivel de destrucción? ¿Se asume únicamente como criterio la interrupción de servicios públicos esenciales a la comunidad? ¿O la forma extrema de cómo ha sido alterada la cotidianidad? ¿Cuáles son las escalas máximas o mínimas para medición de los saldos de víctimas?

De igual manera y para el caso salvadoreño, la declaratoria de la máxima alerta; puede ser activada en carácter preventivo; es decir; por estimación de que el evento natural en desarrollo cuenta con el potencial para destruir una significativa cantidad de infraestructuras, interrupción de la actividad económica pública y privada y por lo tanto con vocación para provocar un elevado saldo de víctimas mortales.

Por todo lo anterior, las ponderaciones y tipologías de crisis potenciales; constituye una construcción que intenta proveer modestamente una base de lectura más acorde a los extremos y la significativa incertidumbre en la que se inscriben los escenarios críticos en tiempos del cambio climático como principal dinámica global. Probablemente la generación de eventos desproporcionados y a gran escala, pudiesen modificar los instrumentos tradicionales para medirlos. Ante esto también, cabe advertir la multiplicación de fenómenos atípicos; sean estos por registrarse en la periferia de los períodos normales, o porque su intensidad ha complicado su estimación para todo el andamiaje de predictores.

Por su parte el tercer componente, desarrollado y denominado como estimación global recoge una secuencia relacional de factores de análisis específicos, su ponderación estratégica y algunas de sus restricciones presentadas en forma de consideraciones. Los factores responden a la identificación de áreas sensibles en dónde se pueden apreciar o medir impactos. Entre estos su relevancia en la seguridad que es una zona de gobernabilidad importante (Camou, 1995); el potencial de erosión de la gobernabilidad en su conjunto en donde se agrega la economía, la estabilidad política y la seguridad ambiental. Y finalmente la incidencia en la población, identificando sus principales expresiones y lógicas de complicación.

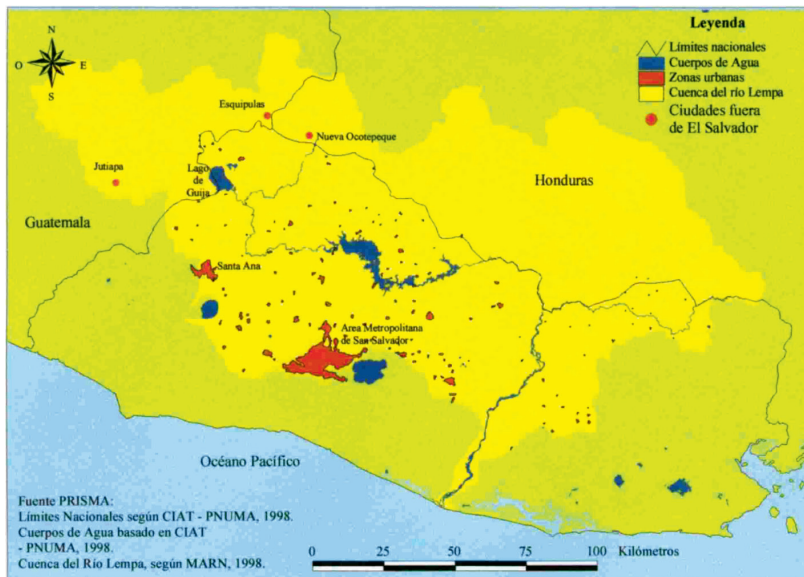
A. Escenarios críticos y crisis potenciales

Escenario crítico (1)

“Guerra externa por agua”

Crisis potencial: Una guerra externa entre países vecinos puede desatarse por recursos hídricos o acuíferos transnacionales. Sobre todo si los mismos plantean una dependencia estratégica para garantizar la seguridad hídrica. En el caso salvadoreño, el río Lempa es vital para la generación de energía, el riego de zonas de cultivo, el suministro de agua potable al gran San Salvador (Estado de la Nación, 1999). Los factores propiciatorios de una crisis potencial se vincularían a los planes de los Estados vecinos para levantar y desarrollar proyectos estratégicos de extracción mineral; como la explotación masiva minera en la zona sur oriente de Guatemala, teniendo iniciativas preliminares como la de Cerro Blanco, con capacidades de envenenamiento de aguas subterráneas o proyectos de infraestructuras como presas hidroeléctricas (Lorenz y Erickson, 1999) en Honduras que podrían mermar la cantidad de agua recibida por la cuenca del río. Todo ello aunado a los efectos de un ciclo de sequías ocasionados por el fenómeno del Niño.

Mapa (2) Cuenca del Río Lempa



Fuente: Mapa Río Lempa "PNUD. El Estado de la Nación en Desarrollo Humano" (1999 p.70).

Análisis estratégico

Frecuencia probable: (3) importante

Si se considera que el estrés hídrico aumentará progresivamente, complicando los esfuerzos de habitabilidad en las ciudades y los procesos claves de la producción económica que inevitablemente impactarán los ecosistemas y entre estos los acuíferos.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: En 20 años (hacia 2034).

Se aprecia como irreversible una vez se manifieste y desarrolle. Siendo regulable únicamente por tratados internacionales referidos a cuencas transnacionales compartidas.

Intensidad probable: (4) Alta incidencia

Por estar comprometidos intereses nacionales vitales relacionados a la supervivencia nacional, la disputa de recursos hídricos o el control de acuíferos se plantearán como de alta complicación y tensión geopolítica y fronteriza (Klare, 2008).

Factor de incertidumbre: (4) Alta incidencia

La probabilidad de evolución a un escenario crítico de esa naturaleza (estrés hídrico específicamente) ha sido planteada en diversos informes de la ONU, pero los actores estratégicos decisivos con la capacidad para intervenir las tendencias actuales no se movilizan en la dinámica y velocidad requerida para prevenir crisis futuras.

Variantes críticas de entorno: Explotación minera masiva, proyectos de grandes infraestructuras, sobreexplotación del recurso hídrico, ciclo de sequías, explotación minera en el país, etc.

Cuadro (12) Estimación global “Guerra externa por agua”

Factor de análisis	Ponderación	Consideración estratégica
Relevancia e impacto en la seguridad	(4) alta incidencia	De dimensiones nacionales, transversales en todas la políticas públicas. Aumentará conflictos sociales por agua en el ámbito local y complicará a sectores de la economía como el de la construcción, que se expondrá a mayores requisitos, reglamentaciones y restricciones.
Erosión de la gobernabilidad	(4) alta incidencia	Una condición de incapacidad para atender la demanda nacional de agua se planteará como un escenario de complicada gestión y generará inevitablemente tensiones permanentes en grandes centros poblacionales. Expresándose en cierres periódicos de vías de acceso, incremento de conexiones ilegales y avivará el espectro del racionamiento o la privatización total o parcial del sector.
Influencia en la población	(4) alta incidencia	De afectación general y de significativa incidencia en sectores sociales empobrecidos, que verán alterada su cotidianidad; invertirán tiempo adicional diario para proveerse de agua, anticiparán al menos dos horas para hacerse de la reserva del día, pernoctando para recibir suministros o impactando sus presupuestos de familia para palear el déficit de agua.

Fuente: Elaboración propia.

Uso potencial de Estudios Estratégicos y Prospectivos:

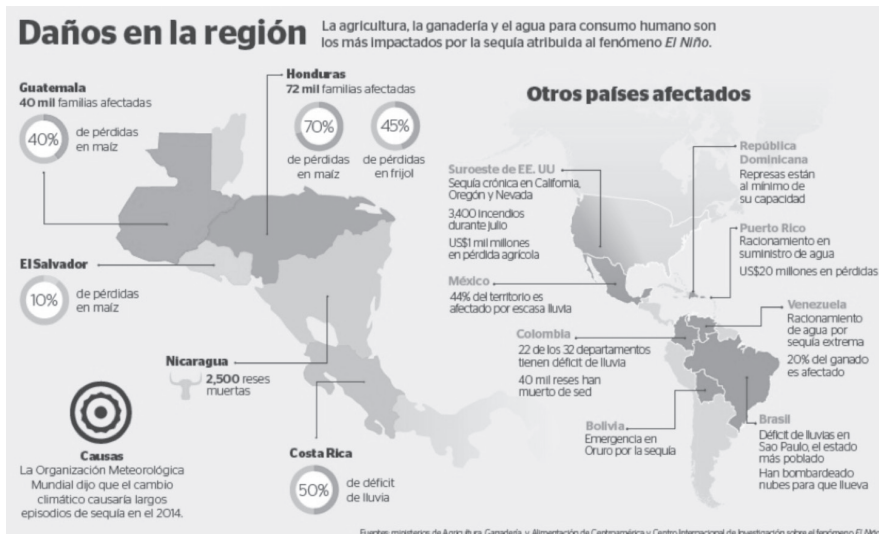
1. Imperativo el desarrollo de Estudios Prospectivos sobre los impactos que los proyectos mineros tendrían en ríos, aguas subterráneas y acuíferos importantes; estimando las tendencias de contaminación en los mismos y la relación de estos problemas con los efectos de ciclos de sequía e inundación.
2. De vital importancia diseñar y desarrollar estudios estratégicos y prospectivos sobre los cuerpos de agua (ríos) que pueden ser recuperados; identificando las principales fuentes de contaminación, los costos económicos que estarían planteados para revertir tendencias de degradación en los mismos.
3. Importante efectuar estudios estratégicos que evalúen los volúmenes, cantidades, nivel y proporción de agua dulce que emplea la industria farmacéutica y alimenticia dedicada a las bebidas. Estableciendo el nivel de inversión estratégica en el cuidado de la producción y mantenimiento de los acuíferos que se encuentren en situación de concesiones de largo plazo.
4. Estudios Estratégicos que vinculen la producción fluvial de ríos importantes y la relación con las tendencias del crecimiento urbano, el ordenamiento del territorio entre otros.
5. Estudios Estratégicos que determinen cuántos acuíferos dependen de la estación lluviosa, cuántos de la existencia de zonas boscosas y cuántos de otros factores, cuáles están amenazados por la expansión urbana y agrícola (Cronin, 1996).
6. Estudios Estratégicos sobre las proyecciones de infraestructuras críticas del sector hídrico del país; considerando inventarios, necesidades de inversión y calidad del agua para consumo humano.

Escenario crítico (2) “Crisis alimentaria”

Crisis potencial: Ciclos alternos de sequía e inundación impiden la seguridad alimentaria y la probabilidad de organizar una reserva estratégica de grano

(Génesis, pp.41, 33-36 y 56)⁵⁵. A ello se suma la deficiente gestión de las cosechas, los problemas estructurales de la producción agrícola, el impacto de las semillas modificadas y un período crítico que reduce sensiblemente la exportación de alimentos por parte de otros productores.

Mapa (3) Promedio de días y zonas de sequía en El Salvador



Fuente: Mapa sequía en El Salvador "Impacto de la sequía en la seguridad alimentaria: Resultados principales de la evaluación de seguridad alimentaria, El Salvador, Noviembre de 2014".

Análisis estratégico:

Frecuencia probable: (3) importante

El sector agrícola no es el principal pilar de la economía nacional y su producción bruta aún no es suficiente para cubrir la demanda nacional.

Tiempo de ocurrencia y tiempo estimado de duración: En 10 años (hacia 2024)

La probabilidad de importar sigue siendo el principal recurso de política para enfrentar los desequilibrios, sin que se tomen en cuenta escenarios críticos potenciales que pueden registrar los proveedores tradicionales.

Intensidad probable: (4) Alta incidencia

Tenderá a agravarse dada la red informal de acaparadores y sus capacidades

55 La idea de una reserva estratégica de grano se concibió desde la antigüedad, por ejemplo en el libro del Génesis se habla de una sequía que vendría sobre Egipto; y de cómo José aconsejó al Faraón para enfrentarla. El texto dice de la siguiente manera: "33 Por tanto, provéase ahora Faraón de un varón prudente y sabio, y póngalo sobre la tierra de Egipto. 34 Haga esto Faraón, y ponga gobernadores sobre el país, y quite la tierra de Egipto en los siete años de la abundancia.

35 Y junten toda la provisión de estos buenos años que vienen, y recojan el trigo bajo la mano de Faraón para mantenimiento de las ciudades; y guárdenlo.

36 Y esté aquella provisión en depósito para el país, para los siete años de hambre que habrá en la tierra de Egipto; y el país no perecerá de hambre".

Luego se encuentra la forma de cómo se habilita dicha reserva de grano, cuando el escenario de escasez se volvió crítico, la alusión en el texto se describió así:

"56 Y el hambre estaba por toda la extensión del país. Entonces abrió José todo granero donde había, y vendía a los egipcios; porque había crecido el hambre en la tierra de Egipto".

de afectación al margen de maniobra de las casas comerciales proveedoras de insumos y que son parte del eslabonamiento de producción.

Factor de incertidumbre: (3) Importante

Los riesgos inherentes tienen un peso significativo y latente, mientras no existan tres condiciones básicas entre éstas:

1. Que la seguridad alimentaria se asuma como parte de la seguridad nacional;
2. La ausencia de una reserva estratégica de grano;
3. Y la baja probabilidad de arribo a un umbral mínimo aceptable de capacidad para cubrir la demanda del país.

Variantes críticas del entorno: Agricultura transgénica, agroterrorismo, fenómenos naturales del Niño y de la Niña, desorden territorial, baja inversión en investigación agrícola, agro combustibles y otros.

Cuadro (13)
Estimación global “Crisis alimentaria”

Factor de análisis	Ponderación	Consideraciones estratégicas
Relevancia e impacto en la seguridad	(3) Importante	De dimensiones nacionales, estructurales y transnacionales con influencia transversal en políticas públicas y sectores de la economía.
Erosión de la gobernabilidad	(3) Importante	Las capacidades para gestionar una crisis de esta naturaleza pudiera no estar probada del todo; porque dependerá del grado de diseño agrícola y alimentario con el que cuente el Estado en su planeamiento.
Influencia en la población	(4) Alta incidencia	De afectación general dada la dieta nacional basada en una limitada oferta de alimentos y la poca flexibilidad de la población para adaptarse a otros alimentos.

Fuente: Elaboración propia

Uso potencial de Estudios Estratégicos y Prospectivos

1. Estudios Estratégicos sobre necesidades y proyección de inversión estratégica para la investigación agrícola, específicamente cultivos de alto rendimiento y de significativa capacidad para su adaptación al cambio climático.
2. Estudios Estratégicos que orienten sobre cómo desarrollar una reserva estratégica de granos, ello debe llevar componentes como la de un instituto regulador de abastecimientos, la armonización inteligente de un crédito público dirigido en la zona rural y la inversión en tecnificación agrícola.
3. Estudios Estratégicos y prospectivos que orienten sobre sistemas de alerta temprana climática, mejores sistemas de pronóstico y sobre todo integrados a una lectura técnicamente cualificada para estimar tendencias en las necesidades alimentarias del país.
4. Estudios Estratégicos sobre desarrollo de mercados, productos y formas organizativas agrícolas orientadas a los alimentos orgánicos. Estableciendo sus eslabonamientos productivos, circuitos logísticos, estrategias de distribución entre otros aspectos fundamentales.

5. Diversificación, inventario y levantamiento estratégico de la oferta nacional de frutas verduras, plantas medicinales y otras como recursos para la investigación avanzada dirigida a impactar la dieta alimenticia de los salvadoreños aportando más y mejores unidades calóricas, reduciendo costos en la salud pública.
6. Estudios estratégicos orientados a la explotación, desarrollo y explotación de los recursos marítimos como un recurso alimentario vital.

Escenario crítico (3)

“Eventos naturales extraordinarios”

Crisis potencial: Terremoto de origen tectónico de escasa profundidad focal se produce en la cercanía de la costa salvadoreña, su magnitud de 7.9 grados de la escala Richter. Afecta la parte central del territorio y propicia un posterior tsunami que impacta casi la totalidad de los municipios costeros. Produciendo una cantidad de escombros numerosos, elevado saldo de víctimas mortales y heridos; mientras la capacidad del Estado para responder a la crisis se ve sobrepasada.

Análisis estratégico:

Frecuencia probable: (3) importante

No obstante los cambios terrestres que registra el planeta y la falta de metodología de predicción de eventos sísmicos; lo cierto es que su dinámica se inscribe en ciclos de mediana duración, fijados en el lapso de cada 20 años.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: Entre 18 a 20 años (2030-2032).

Son eventos inevitables, la capacidad de daños y el nivel de destructividad dependen de la zona geográfica de ocurrencia, la magnitud del evento y la coyuntura social del país; puede durar menos de 1 minuto y ser suficiente para el advenimiento de períodos críticos.

Intensidad probable: (4) Alta incidencia.

Por su capacidad de afectación del desarrollo nacional, la lenta recuperación y la limitada cultura de la prevención de desastres contribuyen a la acumulación de nuevos riesgos en la lógica de ciclos recurrentes.

Factor de incertidumbre: (3) Importante.

Sí bien no existe predictibilidad para estimar días “D” de un evento sísmico, sí se sabe que estos se presentan en el marco de un ciclo aproximado y que ello plantea que la prevención de desastres debe ser permanente y parte de una forma de vida porque se conocen los efectos y sus dimensiones.

Variantes críticas del entorno: Factores geográficos, impacto en ciudades, desorden territorial, tugurización, hipertrofia urbanística, características del evento sísmico; o que sea coincidente con otro evento natural como sequías e inundaciones.

Cuadro (14)
Estimación global “Eventos naturales extraordinarios”

Factor de análisis	Ponderación	Consideración estratégica
Relevancia e impacto en la seguridad	(4) alta incidencia	Por su resultado de afectación de la normalidad social, la vida cotidiana y la limitada probabilidad de recuperación inmediata.
Erosión de la gobernabilidad	(3) importante	Si se produce ineficiencia, corrupción y negligencia en el Estado para reaccionar, el potencial de los grandes conglomerados de damnificados pueden quebrar o complicar cualquier plan gubernamental. En estos contextos la población busca orden, garantías de suministros, atención pronta de demandas; pero esta disposición de sujetarse al trabajo de la autoridad pública tiende a erosionarse si lo anterior falla.
Influencia en la población	(5) crítico	Porque se debe en lo inmediato levantar estimaciones de daños, tener claridad de cuantos han perdido su vivienda, de cuántos registran la destrucción de su centro de trabajo o como se ve afectado el desplazamiento entre ambos micro escenarios por el daño en las vías de comunicación.

Fuente: Elaboración propia.

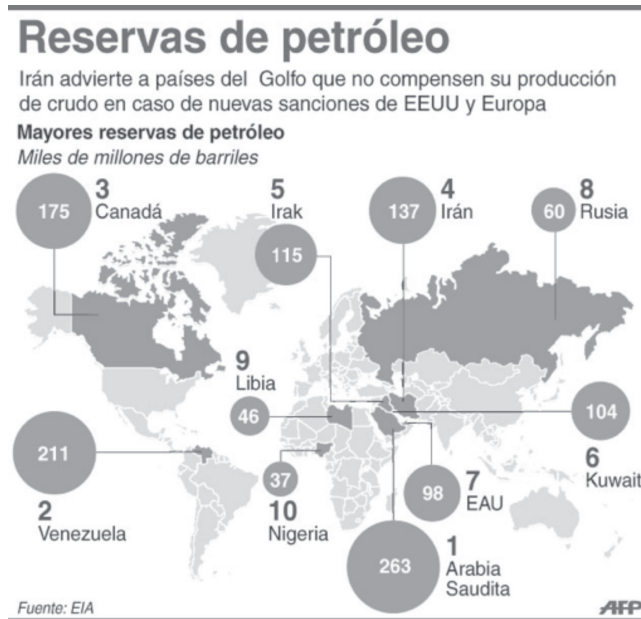
Uso potencial de Estudios Estratégicos y prospectivos

1. Los EE y prospectivos deben ser desarrollados y potenciados a nivel de oferta educativa por entes especializados, generando dinámicas interinstitucionales, intersecciones con la universidad y la empresa privada para el diseño de programas de nivel superior.
2. La prospectiva debe ser planteada como un componente transversal de alto impacto para la cultura de investigación científica, como línea estratégica permanente del trabajo y la gestión del Estado y como parte de un eje estratégico para la política de ciencia y tecnología que se direcciona desde el sector público.
3. Los Estudios Estratégicos y prospectivos representan una herramienta clave para generar ventajas de antelación a los imperativos de la cultura de prevención de desastres con dimensiones e impactos en la seguridad nacional y el desarrollo. Ello porque los procesos de reconstrucción son lentos, plantean dinámicas sociales y políticas complejas durante la fase crítica y dependen también de mucha cooperación internacional.
4. Estudios Estratégicos y prospectivos para estimular en los planificadores y gestores de crisis; capacidades y oportunidades para la reinención social para la supervivencia de instituciones y población en coyunturas de eventos extraordinarios. Es decir, plantea un cambio cultural que riñe con las mentalidades basadas en el inmediateísmo, la reacción y la negligencia.
5. Estudios Estratégicos y prospectivos para impactar sustancialmente tras cada nuevo evento crítico en los ciclos de acumulación de riesgos, propiciando lecciones aprendidas, reduciendo brechas en la evaluación de experiencias con todo y las consecuencias que ello tiene para los menesteres de la gestión inteligente y avanzada de desastres.
6. Estudios Estratégicos y prospectivos para formar elevadas competencias que sumen a los niveles de listeza operacional, estatal y social; con énfasis en las comunidades de seguridad y defensa.

Escenario crítico (4) “Crisis petrolera global”

Crisis potencial: Las tensiones geopolíticas y el declive de las reservas de petróleo se incrementan sustancial y progresivamente (Klare, 2003), complicando a las economías dependientes, encareciendo costos en las cadenas de abastecimiento. La escasez de crudo derrumbaría toda una industria que se funda en dicha matriz, como la de plásticos; e impactaría inevitablemente los transportes en general; obligando a los fabricantes de automotores, navíos y aviones a una larga, y costosa reconversión del sector, dada las omisiones pasadas en la inversión estratégica en energías limpias y renovables.

Mapa (4)
Reservas de petróleo en el mundo



Fuente: tomado de <http://www.cartafinanciera.com/tendencia-actual/los-15-paises-que-mas-petroleo-producen/>

Análisis estratégico:

Frecuencia probable: (5) crítico

Tanto el petróleo como el gas natural no son renovables. De tal manera que en la medida se aproxime el agotamiento de las reservas mundiales, ello avivará la competencia geopolítica sobre los mayores yacimientos y elevará exponencialmente los costos de extracción por problemas de complicada ubicación geográfica que se expresará en un difícil proceso de explotación⁵⁶.

Tiempo estimado de ocurrencia: En 25-30 años (hacia 2030-2035)

Podría construirse una media a partir del tiempo de duración promedio que han tenido el conjunto de crisis petroleras en el pasado, independientemente del

⁵⁶ Numerosos especialistas plantean que el techo de la producción, avivará proyectos de explotación caros pero igual de contaminantes como las arenas de Esquitos del Canadá, en el que se emplearán cantidades significativas de agua. O alentarán las exploraciones en áreas protegidas en Alaska, Siberia, el Ártico y la Antártida con todo y las implicaciones negativas en los ecosistemas de esas regiones.

factor clave que haya mediado. Estos han variado de guerras, reducción de la producción de crudo, ciclos de olas de frío e inviernos rigurosos, privatizaciones y nacionalizaciones del sector en países como México, Libia y Venezuela.

Intensidad probable: (5) crítica

Las alternativas inmediatas serán caras. La transición de la matriz energética lenta y traumática. Impactará inevitablemente los transportes y la producción de energía, planteando un declive general de las economías y trayendo consigo conflictos sociales emergentes. Pero también traerá oportunidades, porque liberará a los Estados de millonarias erogaciones en subsidios a sectores del transporte corruptos e ineficientes.

Factor de incertidumbre: (4) Alta incidencia.

No tendrá un punto de retorno, serán procesos ligados a la vieja matriz de producción y por lo tanto irreversibles. Solo quedará el desafío de la adaptación a las energías de nuevo tipo.

Variante crítica: Puede ser propiciado y acelerado por una guerra internacional en el Medio Oriente que pudiera incluir el bombardeo de instalaciones nucleares en Irán por parte de la aviación israelí, utilizando navíos estadounidenses apostados en el Golfo Pérsico⁵⁷; o incluso el ataque militar a Irán en el que se use un arma nuclear táctica de alta precisión⁵⁸, como parte de una decisión extrema para frenar los progresos del programa nuclear de ese país⁵⁹.

Cuadro (15)
Estimación global “Crisis petrolera global”

Factores análisis	Ponderaciones	Consideración estratégica
Relevancia e impacto en la seguridad	(5) crítico	De dimensión nacional, transversal en todas las políticas públicas (salud, transporte, seguridad, defensa, trabajo, etc.) Con afectación en amplios sectores de la economía (industria, agricultura, producción de energía).
Erosión de la gobernabilidad	(5) crítico	Los Estados periféricos asediados por múltiples problemas, presiones demográficas desbordantes, omisiones de las élites políticas y económicas en el pasado en materia de inversiones estratégicas en energías limpias y alternativas; repercutirán masivamente en las capacidades para resolver. El desafío estratégico se situará en cómo resolver inteligentemente los efectos del declive de la vieja matriz energética en un tiempo en que las capacidades estatales y sociales en general se mostrarán en un vertiginoso declive. Sin reserva estratégica de petróleo acumulada y ausencia de expresiones de previsión decenios antes, los umbrales serán de limitada maniobra. Además del complejo entramado de intereses en los consorcios y cárteles petroleros.
Influencia en la población	(5) crítico	De afectación general, trastornará los hábitos de consumo, las maneras de producir, impactará la normalidad social y pondrá de relieve el concepto de supervivencia social, sobreexigiendo adaptación como recurso inherente a un necesario cambio cultural. A ello deberá sumarse los costos de la incapacidad del sector transporte para invertir en la modernización y reinversión de su actividad estratégica.

Fuente: Elaboración propia.

57 Téngase en cuenta que este país es la cuarta reserva de petróleo en el mundo, estimada en más de 137,000 millones de barriles. Que es un Estado enemigo de Israel y que su programa nuclear puede generar un efecto cascada, que conduzca a la nuclearización de otros Estados como Turquía, Egipto y Arabia Saudita.

58 Con mucha probabilidad lo han estimado los estrategas militares estadounidenses en el marco de sus juegos de guerra. No se sabe a ciencia cierta, pero los últimos mandatarios estadounidenses, lo han planteado como la valoración de todas las opciones.

59 Otros incidentes se han dado como por ejemplo el incremento de las presiones a Rusia para no transferir cierta tecnología de centrifugas; así también, ataques cibernéticos con virus gusano que han afectado la seguridad informática de las plantas atómicas iraníes. E incluso eliminaciones selectivas de científicos iraníes, por medio de atentados ocurridos en Teherán.

Uso potencial de Estudios Estratégicos y prospectivos

1. Estudios Estratégicos y Prospectivos vitales para los menesteres de la investigación y evaluación de potenciales de la energía geotérmica del país.
2. Estudios Estratégicos, fundamentales para pasar de los grandes proyectos estratégicos del sector público a inversión clave en investigación científica en ciencia y tecnología; vinculando en el proceso universidades, Estado y empresa privada sobre matrices de socios público- público y público- privado.
3. Estudios Estratégicos para analizar las tendencias de crecimiento del parque vehicular, su consumo y con énfasis en el sector del transporte colectivo. Planteando en el proceso iniciativas para grandes proyectos de transporte masivo como trenes y otros.
4. Inventario o levantamiento estratégico de zonas de viento, plantas potenciales de biogás, energía solar, producción de nitrógeno y oportunidades de energía para configurar un nuevo segmento empresarial especializado en la reconversión del parque vehicular.

Escenario crítico (5) Brote Epidémico

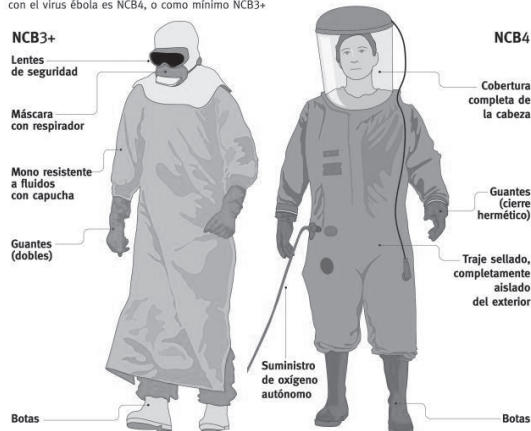
Crisis potencial: Una pandemia global recorre el planeta, concierne al desarrollo y expansión del virus letal del ébola; en el proceso complica a los aparatos de salud, elevando costes para el saneamiento de infraestructura hospitalaria. El alto nivel de contagios, incluso entre el personal médico y paramédico, la movilidad de los transportes y el alto nivel de morbilidad se plantean como una tendencia al alza. En las últimas 3 semanas se han registrado 120 personas con fiebre hemorrágica en distintas partes del gran San Salvador y otras en San Miguel, que se suman a otras 335 de semanas anteriores. Se sospecha que el caso cero se asocia a personal de seguridad contratado por una empresa transnacional con operaciones en zonas de extracción minera en la República Democrática de el Congo (RDC). Los involucrados que han ido regresando paulatinamente por vencimiento de contrato desde hace tres meses, fungían en tareas de seguridad en un lugar próximo a una población rural que registró un brote de ébola de la variedad "Zaire", una de las más letales. La falta de reportes fidedignos en las declaratorias migratorias, ha complicado los esfuerzos para determinar los orígenes de la propagación y las cantidades de población que pudiesen haber estado en riesgo o en contacto con los infectados. La alta densidad poblacional y el hacinamiento urbano han contribuido a la propagación masiva, así como el elevado nivel de desplazamiento diario por todo el gran San Salvador y éste a su vez ha incrementado semanalmente los contagios y casos en 80 nuevos. Encontrándose ésta crisis de salud pública, evolucionando hacia el techo de contagios.

Infográfico (1) “Ébola: preocupación global”

Máxima seguridad

El personal que atiende a los pacientes con Ébola debe utilizar trajes que los aislen totalmente de las secreciones de las personas portadoras del virus y de su lencería y utensilios

El nivel de seguridad requerido para manipular pacientes con el virus ébola es NCB4, o como mínimo NCB3+



Medidas de protección obligatorias

Guantes

Se deben usar 2 pares



Al momento de quitarse el traje, los guantes externos son removidos primero. Los segundos guantes son lo último en quitarse

El traje

La colocación correcta lleva unos 10 minutos



La retirada del traje es un proceso de unos 20 a 25min bajo la supervisión de dos personas



Al sacarlo hay que rociar el traje con agua clorada



Zapatos

Desinfección de suelas de zapatos con esta agua



Tiempo de uso

No se puede estar con un traje de este tipo más de una hora por peligro de deshidratación



Habitación

Disponer de recipientes para lavado de manos, con agua clorada, en cada esquina



El dato

Más del 90% de los trabajadores de salud infectados se infectaron por no seguir los protocolos adecuados o por no llevar el traje adecuado



Fuente: Huffinton Post y Médicos Sin Fronteras/UN.

Análisis estratégico:

Frecuencia probable: (3) importante.

La actual crisis del Ébola, ha hecho comprender a los líderes mundiales, que la expansión fronteriza del brote no sólo constituye una amenaza a la seguridad global (Panameño, 2014); sino además ha generado impactos actuales y potenciales en los sectores del transporte aéreo, turismo, comercio exterior y otros.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: En cualquier momento.

El país y el mundo permanecen bajo amenaza por el actual brote, mientras se integran esfuerzos globales aún insuficientes para contenerlo en los países donde se originó la epidemia (África Occidental).

Es decir se trata de una crisis potencial, con alta probabilidad de incidencias nacionales y puede ser favorecida si predomina la negligencia estatal, la cultura de respuesta tardía y lo errores más comunes en la atención hospitalaria sobre la cual se pueden extrapolar los resultados de gestión y desempeño recientes en la atención de problemas de salud coyunturales. (Chikungunya y Dengue)⁶⁰ originados por el elevado nivel larvario que propicia a sus principales huéspedes-vectores, los zancudos *Aedes Aegypti* y el *Aedes Albupictu*.

Infográfico (2) Características de la fiebre del Chikungunya

Chikungunya
La fiebre de chikungunya es transmitida por los zancudos *Aedes aegypti* y *Aedes albopictu*. El segundo solo existen en Izabal.

Síntomas

- fiebre
- dolor de cabeza
- fatiga
- depresión
- náusea
- sarpullidos

Igual que el dengue: dolor corporal, pero más intenso, en articulaciones y tendones. Puede resultar crónico.

Surge entre tres y siete días después de la picadura de un mosquito infestado; puede durar entre dos y 12 días.

En el mundo

- 2013:** en diciembre último, la OPS recibió información sobre los primeros casos en América.
- 2004:** ha causado brotes masivos en Asia y África. Unos dos millones de personas han sido infectadas.
- 1952:** se identificó por primera vez en Tanzania.

Prevención

- No conservar agua en recipientes, para que no se conviertan en criaderos de mosquitos.
- Destapar desagües que pueden dejar el agua estancada.
- Tapar los tanques o depósitos de agua de uso doméstico.
- Utilizar mallas o mosquiteros en ventanas y puertas.
- No acumular basura; tenerla debidamente cerrada.
- Utilizar repelente o camisas de manga larga, para evitar la picadura.

Fuente: OPS

JULIO – DICIEMBRE 2014 • REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

60 Si bien en el caso de estas epidemias, el período de incubación del virus es menor y distinto (de 2 a 12 días), para el caso salvadoreño la crisis actual por fiebre de Chikungunya sobrepasa los 80,000 casos registrando dinámicas de hasta 12,000 enfermos nuevos en siete días y durante el desarrollo de la semana epidemiológica 45.

Intensidad probable: (5) crítico.

La cultura de salud de los salvadoreños en esencia poco práctica, no orientada a la prevención y predominante curativa representaría una vulnerabilidad difícil de reconvertir. A esto se sumaría la negligencia ciudadana para apropiarse de medidas básicas, complicando a los esfuerzos de las autoridades. En un escenario de este tipo que plantearía los más altos estándares de bioseguridad y por lo tanto de mayor exigibilidad de protocolos sanitarios que se requieren en el tratamiento de estas fiebres hemorrágicas. Jugaría en contra la baja cantidad de bacteriólogos, infectólogos e incluso virólogos en el país, lo que determinaría una dependencia de especialistas extranjeros para el seguimiento y control del brote.

Factor de incertidumbre: (5) crítico

La vulnerabilidad y la incapacidad estatal para controlar el brote⁶¹ (Kelly, 2014), incrementarían exponencialmente la zozobra, haciendo caer vertiginosamente la confianza del público en el gobierno. La comunicación en período de crisis versus las dimensiones cotidianas del brote pudiesen peligrosamente desmoralizar a la operadores de salud. Esto se agravaría por la deficiente red hospitalaria⁶² (Ramos, 2014) y la incapacidad para procesar y evacuar la desechos bioinfecciosos de alta peligrosidad.

Variantes críticas: No deben descartarse escenarios de guerra biológica a baja escala por consideraciones políticas diversas o como pruebas de registro para monitorear y evaluar los niveles de respuesta estatal en casos de crisis de salud pública. Ni tampoco por bioterrorismo y los móviles diversos en los que podrían basarse desde “yihad biológicas” a otras allegadas a planes criminales de organizaciones delictivas. Los casos podrían aparecer por mercenarios destacados en países africanos, situación que genera una brecha de seguridad en los controles del Estado, dada la dinámica de cómo se producen estas misiones y expediciones militares en el extranjero.

61 En el mes de octubre del presente año el Jefe del Comando Sur, el General John Kelly, declaraba a la prensa: “*Sí esta enfermedad llegara a Centroamérica, Haití u otros países de la región, tendríamos una situación muy alarmante. Ninguno de estos países está capacitado para enfrentarse a esta enfermedad*”. Así también el infectólogo salvadoreño Jorge Panameño advirtió que son pocos los centros especializados capaces de atender enfermos de ébola, y al respecto sugirió que “... *Deben crearse hospitales de campaña móviles alejados de los núcleos urbanos, con las instalaciones apropiadas, garantizando que tenga energía, agua y manejo de los desechos...*”

62 Respecto a este asunto la Dra. Aileen Martí, citada por Jorge Ramos, decía: “*La preparación es cosa de muchos niveles. Nivel número uno es darse cuenta que una persona tiene ébola. Número dos, hay que tener los remedios para cuidar a la persona, proteger a los médicos y enfermeras que tratan a esas personas y preparar el cuarto que vas a utilizar*”. Así también recomendaba lavar la ropa con cloro, tomarse la temperatura corporal a diario y evitar el saludo de mano.

Cuadro (16)
Estimación global “Brote Epidémico”

Factor de análisis	Ponderación	Consideraciones estratégicas
Relevancia e impacto en la seguridad	(5) Crítico	Dada las posturas sociales y políticas reacias a mecanismos excepcionales y extraordinarios para plantar controles securitarios efectivos y medidas sanitarias seguras.
Erosión de la gobernabilidad	(5) Crítico	Fundamental toques de queda, cuarentena de barrios, colonias incluso ciudades; dispositivos de retenes y controles en carreteras principales e incluso del interior del país. Primacía de los ámbitos de defensa, policial y de salud pública; como claves para la supervisión de fronteras aéreas, terrestres y marítimas.
Influencia en la población	(4) Alta incidencia	Dada la probable descoordinación y resistencia de la empresa privada para prevenir contagios, dando la baja temporal al personal que reside en vecindarios de altos niveles de incidencia del virus. El factor fuerza en su contexto de excepcionalidad serían estratégicos ⁶³ para prevenir la expansión del brote en el país; sumándose la irrestricta supervisión de las medidas dadas a la población y el asesoramiento científico internacional.

Fuente: Elaboración propia.

Uso Potencial de Estudios Estratégicos y Prospectivos:

1. Estudios prospectivos para construir diseños de simulacros anticipados, tanto de recepción de casos como de tratamiento en instalaciones hospitalarias designadas o circuitos críticos de hospitales de campaña (móviles); contribuyendo a la elaboración de protocolos de transporte, planes de rutas seguras y esfuerzos posteriores de descontaminación de zonas de alto flujo de material vírico. En definitiva ejercicios de seguridad nacional basados en la atención a emergencias originadas por epidemias y crisis de salud pública.
2. Estudios Estratégicos que permitan a la comunidad científica y médica en particular a la superación del concepto y modelo de vigilancia epidemiológica y se propongan otros avanzados que recojan el concepto estratégico de inteligencia epidemiológica que incluya capacidades para mapeo territorial que registre la expansión geográfica del virus; recursos de enlace sistémico para reconstruir rutas y redes involucradas en los contagios y la propagación de la epidemia; levantamientos estratégicos de proveedores farmacéuticos de insumos médicos requeridos para este tipo de brotes epidémicos, bancos de datos pormenorizados de infectólogos del país, la región y el mundo, personal especializado bilingüe y multilingüe para mayor efectividad de la coordinación; levantamiento estratégico de todas las infraestructuras hospitalaria primarias, secundarias y terciarias del país, con sus planos interiores, delimitadas por áreas de atención al público, áreas de quirófanos,

63 Conclusiones similares se obtuvieron durante el desarrollo de 2 ejercicios estratégicos sobre bio-terrorismo en los años 2005 y 2006. En el marco de los mismos, se trabajó con escenarios hipotéticos de viruela. Los mismos y para los propósitos de generación de capacidades fueron coordinados por el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE) y el Comando Sur.

de farmacia, de almacenamiento de suministros, de pacientes (ingresados), de consulta externa, de exámenes y laboratorios clínicos, de lavandería, de preparación de alimentos, de oficinas administrativas, de áreas críticas de depósitos de desechos bioinfecciosos. Todo lo anterior debe ser montado en formatos virtuales fidedignos a los reales, apoyados en recursos infográficos y de animación avanzados; ello permitiría orientar a operadores de salud, hacer evaluaciones, tomar decisiones y entrenar y formar vanguardias claves entre el personal de cada instalación hospitalaria. Debe agregarse factores de riesgo como: incompetencia profesional, alta demanda de usuarios, análisis de entornos próximos a las instalaciones hospitalarias en ciudades considerando flujos de tráfico y saturación vehicular; pero más importante aún un inventario de áreas aisladas e instalaciones probables para levantar hospitales de campaña.

3. Estudios prospectivos para recrear escenarios extremos y críticos, construir capacidades en coyunturas adversas, estimar medidas emergentes y otras respuestas, evaluar alternativas, variantes y problemas no estimados ni deseados. Una especie de entrenamiento táctico para operadores de salud.
4. Estudios Estratégicos para orientar al Estado en materia de emergencia nacional originados por brotes epidémicos; donde se plantee la lógica de trabajo de nivel de seguridad nacional, vincule al Consejo Superior de Salud, comunidades de médicos expertos y estas direcciones a otros Ministerios como los de Seguridad, Defensa, Aduanas, Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Migración y otros.
5. Estudios Estratégicos para asistir a la Asamblea Legislativa en el uso de militares en misiones excepcionales en las ciudades. Así como la producción de leyes emergentes para disposición final de cadáveres, zonas de cuarentena y de descontaminación para personal de salud.

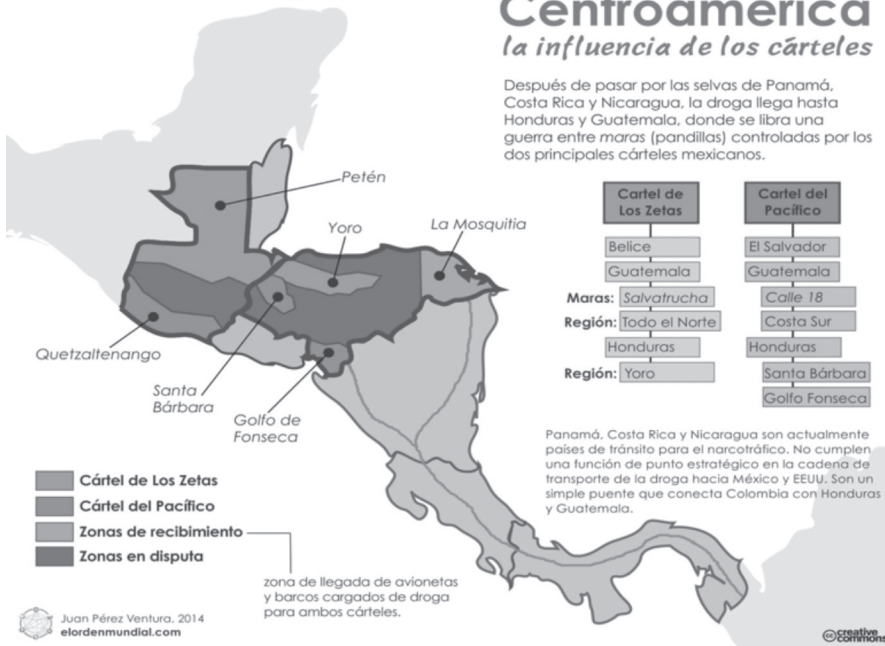
Escenario crítico (6)

“Estados fallidos en Centroamérica”

Crisis potencial: El crecimiento sostenido de las pandillas transnacionales en el Triángulo Norte Centroamericano, ha propiciado la creación de un proto estado llamado Salvatruchistán que une varios corredores de violencia del sur occidente de Honduras, se adentran en el norte de los departamentos de Santa Ana y Chalatenango y articula una continuidad geográfica que se extiende hasta el oriente del gran San Salvador, alcanza todo el Bajo Lempa y comunica con la bahía de Jiquilisco como zona de desembarques clandestinos de drogas y armas. En Guatemala controla la mitad del departamento de Jutiapa y se expande a territorios que se adentran en el Petén. En este mini estado criminal pasa más del 80% de la droga suramericana y al menos aglutina a más de 5,000 pandilleros fuertemente armados con fusiles de asalto y otros pertrechos que han contrabandeando o incluso recuperado de los arsenales próximos de los distintos ejércitos nacionales. Tienen un férreo control sobre el secuestro y la extorsión en la zona; así como el contrabando.

Mapa (5) La presencia de las organizaciones criminales y transnacionales en Centroamérica

Serie Centroamérica, el camino de la droga mapa 4



Fuente: Juan Pérez Ventura, 2014/elordenmundial.com

Análisis estratégico:

Frecuencia probable: (3) Importante

En caso de plantearse o configurarse como un escenario real, ello iría aparejado a la desarticulación y desorganización paralela de los aparatos policiales y militares de los tres países, registrándose altas tasas de infiltración criminal, deserciones y cambio de bando por incentivos económicos superiores.

Tiempo estimado de ocurrencia y duración: En 8 años (hacia 2022).

La lógica del control territorial seguiría el patrón de las antiguas organizaciones irregulares que operaron en los años ochentas (Von Santos, 2014), en la que se articularían rutas entre poblaciones de escaso valor estratégico, pero vitales por su impacto en la fluidez logística de armamentos y drogas. Una actividad de este tipo se advierte como prolongada en el tiempo de 5 años o más.

Intensidad probable: (4) Alta incidencia

Dadas las dimensiones de los territorios nacionales y la estrechez geográfica; equivaldría a una especie de guerra irregular con matices diferentes y ello podría alentar a tardías respuestas contrainsurgentes o manejos de seguridad pública bajo régimen de excepcionalidad.

Factor de incertidumbre: (4) Alta incidencia

De veloz complejización, con umbrales difusos para su resolución. Dependiendo del éxito de los Estados en la reconstitución de su autoridad, de su tipo e intensidad de respuesta y de su capacidad para prevenir e incluso revertir las tendencias de cooptación en sus propias filas por parte de estos actores armados criminales.

Variantes críticas: ¿Cómo se pasa de un diseño represivo policial anclado a las perspectivas estrictamente de seguridad pública a otros probablemente contrainsurgentes encuadrados en las apreciaciones de seguridad nacional?

Cuadro (17)
Estimación global “Estados fallidos en Centroamérica”

Factor de análisis	Ponderación	Consideraciones estratégicas
Relevancia e impacto en la seguridad	(4) Alta incidencia	Plantearía una estrategia de supervivencia nacional que supondría la noción básica de restauración de orden público, planteándose un ámbito de seguridad nacional.
Erosión de la gobernabilidad	(5) Crítico	Similar a la lógica de disputa territorial que se desarrolló durante los conflictos armados de los ochentas.
Influencia en la población	(4) Alta incidencia	Estimuladora del clásico mapa estratégico de aldeas rojas y blancas; una jerga que determinaba dónde había presencia significativa de las fuerzas enemigas vietnamitas.

Fuente: Elaboración propia.

Uso potencial de Estudios Estratégicos y Prospectivos

1. El uso de estudios estratégicos se volverá una herramienta fundamental para la obtención de descripciones anticipadas del fenómeno criminal apuntado. Pueden constituir un insumo de primer nivel para decisores públicos de seguridad, al constituirse en pautas estratégicas para la acción planificada. Este esquema de trabajo puede generar sinergias importantes entre decisores y planificadores del sector seguridad y otras unidades estratégicas que se dedican a la elaboración de productos de inteligencia o investigación avanzada de nivel político estratégico.
2. El Estado salvadoreño tiene la suficiente masa crítica acumulada para plantearse a través del sistema educativo policial un programa de maestría en pandillas transnacionales y otras formas de asociación criminal. Cuenta con una significativa cantidad de analistas que han monitoreado y dado seguimiento a estas estructuras, cursos superiores de preparación con abundantes contenidos temáticos. Todo ese contexto propiciaría una oportunidad significativa para la generación de estudios estratégicos y prospectivos, con altos umbrales de uso en el sector público y sobre todo de elevada implicación práctica en la ingeniería de la decisión en materia de seguridad.
3. Los Estudios Estratégicos y prospectivos en materia de pandillas transnacionales deben orientarse al análisis pormenorizado de patrones fundamentales que describen sus tendencias de desarrollo. Entre estos: el control territorial, la influencia social, los liderazgos criminales, sus escisiones orgánicas, la naturaleza de sus disputas, la economía ilícita, las finanzas de la organización

criminal, su capacidad logística, sus formas de entrenamiento físico, su poder de fuego, su control de centros penitenciarios y nivel de armamentización, los diseños de sus estrategias delictivas y criminales e incluso el aspecto comunicacional y su uso.

- Los estudios estratégicos deben generarse y hacerse acompañar de todos aquellos que planteen diseños de recuperación territorial y social por parte de la autoridad pública de seguridad. No se puede tener incidencia local, dónde se han consolidado pandillas y éstas cooptan a la ciudadanía y desestructuran el tejido social del mundo formal, concebir etapas de reconstitución de la presencia estatal, requiere de los aportes fundamentales de la investigación estratégica avanzada.

Cuadro (18)
Evaluación comparativa de los escenarios críticos y sus ponderaciones estratégicas

Factor de Análisis	Escenarios Críticos					
	Guerra Externa por Agua	Crisis alimentaria	Eventos Naturales Extraordinarios	Crisis Petrolera	Brote epidémico	Estado fallido
Frecuencia probable	(3) Importante	(3) Importante	(3) Importante	(5) Crítico	(3) Importante	(3) Importante
Tiempo estimado de ocurrencia y duración	En 20 Años (hacia 2034) [semanas/años]	En 10 años (hacia 2024) [semanas/años]	En 18-20 años (hacia 2030-2032) [meses/años]	En 25-30 años (hacia 2030-2035) [semanas/meses]	En cualquier momento [semanas/meses]	En 8 años (hacia 2022) [meses/años]
Intensidad probable	(4) Alta incidencia	(4) Alta incidencia	(4) Alta incidencia	(5) Crítico	(5) Crítico	(4) Alta incidencia
Factor de incertidumbre	(4) Alta incidencia	(3) Importante	(3) Importante	(4) Alta incidencia	(5) Crítico	(4) Alta incidencia
Impacto en la seguridad	(4) Alta incidencia	(3) Importante	(4) Alta incidencia	(5) Crítico	(5) Crítico	(4) Alta incidencia
Erosión de la gobernabilidad	(4) Alta incidencia	(4) Alta incidencia	(3) Importante	(5) Crítico	(5) Crítico	(5) Crítico
Influencia en la población	(4) Alta incidencia	(4) Alta incidencia	(5) Crítico	(5) Crítico	(4) Alta incidencia	(4) Alta incidencia

Fuente: Elaboración propia.

Algunas consideraciones estratégicas:

1. En el ejercicio de una apreciación comparativa global de todos los escenarios críticos desarrollados. Pueden establecerse conexiones vitales entre los mismos, propiciándose así mutuas implicaciones, probabilidades significativas de ocurrencia o manifestación simultánea o en situaciones de combinación compleja. Por ejemplo los escenarios de estrés hídrico, escasez de alimentos y eventos naturales extraordinarios; pueden suceder escalonadamente y en la medida las respuestas estatales se convierten en desaciertos constantes; pueden traer consigo serios problemas de gobernabilidad y por ende plantear serios desafíos para la seguridad.
2. Las ponderaciones asignadas a los escenarios críticos, se distribuyen mayoritariamente en el valor (3) con el concepto de importante y en relación con los umbrales de frecuencia probable que se refieren a la proyección de sucesos o eventos de los distintos tipos de crisis. La lógica acá es que las respuestas se inscribirán en el imperativo de recursos y esfuerzos extraordinarios; es decir, que los niveles de preparación actual de los Estados (centroamericanos) en su más amplio sentido, no contarán con los niveles de suficiencia como para revertir tendencias y lograr que los ciclos subsecuentes de los problemas no sean prolíficos y de afectación constante. Entran acá los relacionados al agua, el alimento, y el riesgo de un Estado fallido.

Por su parte el escenario de mega desastres por eventos naturales extraordinarios, tiene una puntuación extrema con el valor (5) y el concepto de crítico. Significa que sin cooperación internacional, las probabilidades de recuperación serían pocas y lentas, generando nuevos problemas de seguridad en la región porque la precariedad extendida cuenta con la capacidad de estimular la delincuencia y la migración.

Los escenarios de valor (1) normal, no implica ausencia de complejidad en las gestiones que los Estados tendrían que desplegar, siendo la cantidad de sucesos probables más reducidos e indeterminados en el tiempo; sin que los mismos dejen de constituirse en amenazas potenciales por cuestiones de realidad y dinámica planetaria.

3. Los tiempos de ocurrencia y duración probable de las crisis varían entre 30 años (crisis petrolera) los más distantes; hasta la probabilidad de manifestación presente (brote epidémico). Su duración en términos generales puede desplazarse ascendentemente de días, a meses y por lo tanto años. De acuerdo a los escenarios planteados, la tercera tipología (evento natural extraordinario) es inevitable; otros tres (agua, alimentos y petróleo) son irreversibles en su tendencia global hacia el agotamiento y la sobrecarga civilizatoria sobre los sistemas fundamentales del planeta. Uno más el de brote epidémico, es manejable pero en el caso del virus del ébola puede quedar fuera del control por sus potenciales para expandirse a límites impredecibles. En el caso del proto Estado criminal, este puede revertirse sí las condiciones que lo propician y los nodos dispensadores de ilícitos son enfrentados inteligentemente con estrategias integrales y contundentes.
4. En cuanto al factor de análisis “intensidad probable”; referido al nivel de profundidad de los eventos críticos, en tanto su extensión geográfica y su impacto cualitativo en la población.

Las ponderaciones se ubicaron en los valores más altos de la escala, bajo los conceptos de (4) Alta incidencia y (5) crítico. En el caso de este último se identifica el brote epidémico, por su lógica de propagación y contagio; así como el evento natural extraordinario que tiene afectación general y potencial para crear rupturas en la normalidad social.

5. Respecto a la incertidumbre, entendida como el margen de futuro no estimado, ni previsible; aparentemente sin control del hombre sobre ciertas variantes. Las puntuaciones recogen los valores más altos de la escala, con los conceptos de “alta incidencia” y “crítico”. En algunos casos como el brote epidémico por ébola, la ausencia de antecedentes; complica el umbral de expectativas de los operadores de salud en materia de preparación. En el caso de las crisis energética y alimentaria, si bien cuentan con ponderaciones situados en el valor (3) Importante, significa que no obstante la complejidad de los mismos, los Estados tienen la posibilidad de hacerse de capacidades para reconvertir sus economías, reorientar mejor su inversión pública o crear reservas vitales, para enfrentar períodos prolongados de escasez de crudo o grano.
6. Puesto que la gobernabilidad concierne a estabilidad política, seguridad pública garantizada, economía fuerte; lo cierto es que para la actual era de globalización; este concepto tradicional resulta muy restringido. Conviene ahora apuntar, la necesidad de una zona de predictibilidad ambiental, la influencia climática y la alteración en las estaciones y sus períodos de tiempo; todos complican en la actualidad el planeamiento para la agricultura, reduce la capacidad de estimación de cosechas abundantes, o la proyección de capacidades de recarga de acuíferos.

VII. Conclusiones

Conclusiones

1. Los EE en El Salvador aun se encuentran en etapas tempranas de su desarrollo. Definitivamente tendrán espacios de oportunidad por las coyunturas venideras, y dispondrán de un umbral potencial para ser apoyados. Pero acceder a un estatus de tanque de pensamiento no es un proceso que acontece de la noche a la mañana, requiere de experiencias cultivadas de credibilidad y prestigio forjados por los productos institucionales. En concreto los EE solo pueden desplegar su justa dimensión, cuando estos se erigen como el insumo fundamental de los estadistas y sus decisiones. Situarlos allí, requiere naturalmente de algo más que voluntad, se hace referencia por lo tanto a la sabiduría política de quienes incuban un proyecto de avanzada y lo incorporan a la visión de su liderazgo. Las grandes victorias de la humanidad, han sido concebidas y logradas primeramente en el mundo de las ideas. Por eso el estudio del futuro, fortalece un asesoramiento basado en las lecciones de la historia y el intercambio generacional (Thies, 2007) de quienes aconsejan a los gobernantes.
2. Los países centroamericanos y El Salvador no es la excepción no cuentan con sistemas de planeamiento avanzado en el sector público. Esta brecha se amplió durante el contexto de las reformas de ajuste estructural, período en el cual se desmantelaron instancias ministeriales que se especializaban en la planificación estratégica general en el Estado y en la coordinación de las políticas diseñadas para cada área vital de la vida nacional. El abandono se expresó también en la desarticulación progresiva de políticas sectoriales. Lo

anterior repercutió negativamente en los esfuerzos para establecer agendas con prioridades; o más aún generó serias dificultades para el planteamiento de una visión estratégica de desarrollo congruente con las posibilidades y potencialidades del país. En adelante predominó la especulación en torno a la base fundamental en la que debería sustentarse el modelo de desarrollo, entre éstas la idea de convertirlo en una plaza financiera con su economía totalmente terciarizada; o una sola zona franca, es decir, una plataforma para la industria maquilera. Arribando posteriormente a ideas basadas en el diseño de un circuito logístico a otras difusas próximas a la orfandad de verdaderos planteamientos estratégicos de Estado.

3. El Salvador y sus vecinos centroamericanos, exceptuando Costa Rica; registran un déficit importante en materia de tanques de pensamiento especializados en áreas críticas de interés. El rezago de profesionalización en el sector público, complica la efectividad de las burocracias; que siguen basadas en sistemas informales de recompensas que distan muchísimo de baremos meritocráticos (Morales Peña, 2012). Este problema tiene diversas expresiones como por ejemplo en la ruptura estratégica entre Estado, empresa privada y universidad. Estos últimos experimentan una reconversión lenta a las necesidades de la economía y la política; eluden desarrollar programas de post grado claves, se encuentran atrasados en materia de esfuerzos para materializar formatos educativos pioneros basados en estudios avanzados.

Generalmente la sinergia con el mundo laboral es maltrecha y atrofiada; lo que implica que las universidades se convierten en la práctica en fábricas de profesionales, donde priva lo masivo y no la calidad ni las competencias del recurso humano. De parte del mundo empresarial, apenas si existe financiamiento para la investigación científica que repercuta en oportunidades para generar rutas de innovación, o procesos de cualificación de bienes y servicios; nuevos eslabonamientos productivos o umbrales para el valor agregado.

Esta distorsión fundamental entre entes estratégicos de la vida de todo país, complica también al sector público; que es el que debe liderar el diseño de la política de empleo; asunto que pasa por la reformulación profunda de la estrategia de educación nacional, las proyecciones demográficas de los segmentos de población de mayor productividad; que implica además el imperativo de impactos transformacionales significativos en la cultura a todo nivel; empresarial, social y académica.

4. Los Estudios Estratégicos y prospectivos siguen ausentes en todo el sistema de educación superior de los países de la región. Estas plataformas son incipientes y se circunscriben en experiencias limitadas en el sector público; tal y como se ha analizado en el presente trabajo. Al interior del sector público ha faltado el debido financiamiento a estos entes, no ha habido reconocimiento de logros, a partir del examen de resultados; y más grave aún no se ha propiciado una política inteligente de cabildeo para mayor inversión estratégica, aún a pesar de la coyuntura de austeridad.
5. Uno de los déficit más significativos encontrados en la experiencia del Colegio de Altos Estudios Estratégicos, se expresa en dos aspectos fundamentales. En primer lugar el declive de las publicaciones especializadas, por la erosión del financiamiento para la investigación; mientras que el otro asunto concierne a la producción insuficiente de estudios estratégicos en materia de seguridad

pública y emergencia nacional; investigaciones que por su connotación son de vital importancia para el manejo de crisis de seguridad nacional. Lo anterior es evidente a partir del examen del levantamiento estadístico hecho para los menesteres de evaluación de esta experiencia en el sector público.

6. En el caso del Centro de Investigación Científica (CINC) de la ANSP, los déficit se ubican en otras aristas importantes. En primer lugar la inexistencia de una política de investigación institucional que norme el financiamiento para la investigación y la conciba como inversión estratégica para el desarrollo educativo policial de nivel superior. Un segundo aspecto se refiere al incipiente relacionamiento estratégico que se ha articulado con públicos meta clave en la esfera de la alta política y las comunidades de seguridad del país; si bien esto es progresivo, su lentitud retrasa el consumo de investigaciones de primer nivel entre analistas, decisores y planificadores y por ello las proyecciones en términos de impactos se ven postergadas. Tercero se requiere de un plan ordenado para crecimiento de planta de investigadores; ello se ha planteado en un documento intitulado: *“Apuesta estratégica para el desarrollo futuro del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP⁶⁴”*, en la medida se posponga el reclutamiento de investigadores jóvenes, para menesteres de fogueo y para asegurar relevos generacionales ordenados en la coordinatura y gestión del proyecto institucional y editorial; se estropea para el largo plazo la sobrevivencia de la iniciativa en su conjunto. Los investigadores sobrecalificados resultan caros para el Estado, dada la existencia de incentivos económicos no competitivos.

Un cuarto déficit concierne a la brecha generada entre una publicación ligada a una experiencia dinámica de investigación avanzada, con una lógica lenta, básica y poco concreta del sistema educativo policial en el que se inscribe.

Finalmente la presencia de estudios estratégicos en las publicaciones se sitúa en un 27%, acá el reto inmediato será ampliar este porcentaje, algo que está previsto con toda la planificación de números futuros.

VIII. Recomendaciones estratégicas y desafíos futuros

Para el ámbito de la Defensa Nacional

1. Es imprescindible evaluar algunos rubros, que deben constituir pilares fundamentales del desarrollo institucional del Colegio de Altos Estudios Estratégicos. Acá no solo cabe consideraciones de orden económico, sino también otras de índole política. El CAEE en sí es el embrión de un proyecto mayor para la Fuerza Armada Salvadoreña, pero sucede que eso depende de la visión del líder estratégico de turno, tanto en el ente castrense como en el conductor político. El primero debe comunicar los pormenores del proyecto al segundo, con el objeto de garantizar un apoyo económico y político significativo. Y el segundo debe confiar al CAEE, la formación del cuerpo de funcionarios públicos y encomendarle el diseño de propuestas avanzadas, susceptibles de ser empleadas en el ejercicio de la gestión pública. Al menos esto debiera ser así en el ámbito de la seguridad nacional y la defensa.

64 Documento estratégico de 16 páginas, con fecha 30 de octubre de 2013 y nomenclatura administrativa MCINC50 09-2013. Los desafíos futuros en él planteados conciernen a asuntos críticos tales como: Política de investigación científica institucional, organización de un sistema de investigación científica institucional, indizaciones internacionales, socios estratégicos, planta de investigadores, publicaciones éliticas, entre otros.

Por eso se presentan a continuación algunos retos que deben ser atendidos en torno a la vida institucional del CAEE.

2. El CAEE debe evolucionar de un ente educativo, que sirve anualmente dos cursos avanzados de nivel de post grado; a un tanque de pensamiento. Ello implicará una vinculación orgánica a la actividad del Estado, transitando en el proceso; de la administración estrictamente académica a la de elaboración de propuestas estratégicas de largo alcance, concernientes a temas variados de interés público.
3. El CAEE debe convertir los EE, que han sido desarrollados en el marco de un proceso de escasa sistematización, a otro en donde opere un programa de investigación científica; que establezca líneas de exploración potencial, temas de futuro y sobre todo ejes estratégicos permanentes. Debe existir por lo tanto un conjunto de teorías y paradigmas que orienten los esfuerzos transversales para crear ciencia y en este caso vitalizando los estudios estratégicos, como producto de los cursos.
4. El CAEE debe implementar un programa de publicaciones de documentos cualitativos de alto valor agregado, y de mucha utilidad para la toma de decisiones en la estructura gubernamental. Por esa razón debe rehabilitar las tres publicaciones anteriores y elaborar otras especializadas que respondan a cada eje estratégico de trabajo, que se defina en el programa de investigación científica. Este par no funciona aisladamente, van en paralelo, el primero garantiza la producción y el segundo coloca una ventana de referencia hacia la comunidad académica.
5. Los cursos de seguridad y el de defensa, de un semestre de duración cada uno; deben incorporarse en un programa de post grado mayor, que le conceda un estatus de maestría en seguridad y defensa. Las ventajas iniciales se ubicarían en las capacidades instaladas con las que se cuenta, las redes interinstitucionales efectivas que ha articulado durante más de 21 años, la creciente comunidad de graduados del CAEE, la experiencia y dominio de una metodología de enseñanza basada en el aprender haciendo. Este esquema de trabajo ha fortalecido un binomio teórico y práctico que ha permitido desarrollar en los participantes las destrezas propias de los analistas y asesores. Para esto se requerirá que el CAEE crezca como una burocracia efectiva y eficiente, capaz de atender las demandas ascendentes por parte de los civiles. Implicará que cualifique sus procesos y su base de datos teórica. La planta docente deberá aumentar también, pero deberá organizarse en dos equipos de trabajo cuyo enfoque multidisciplinario responda a los otros desafíos que se han descrito. Uno con funciones más de tipo gerencial de actividades académicas y docentes; y otro de vanguardia que dé pensamiento a propuestas y lleve a cabo líneas de investigación.
6. El CAEE debe ser apoyado económicamente con recursos suficientes (materiales, financieros y humanos). Su papel debe ser replanteado dentro del sistema de educación militar y por lo tanto debe estar vinculado a las otras escuelas de enseñanza militar, así como otros centros de pensamiento avanzados del país.
7. Por la cercanía a la visión estadounidense del mundo, dada la existencia de un flujo migratorio hacia ese país, la recepción de remesas y los intercambios

comerciales, son factores suficientes para consideraciones serias de Estado. Así también deben agregarse otras realidades culturales e históricas a las que se está vinculado y se vive en escenarios con vecinos que piensan diferente y que generan otras dinámicas que hay que estudiar para comprenderlas mejor. Al igual que una cancillería que no diversifica sus relaciones internacionales, o una economía que no diversifica sus mercados e intercambios comerciales; unas fuerzas armadas ancladas a preocupaciones extranjeras, que no necesariamente coinciden con las realidades del país; solamente se habrá inhabilitado para pensar las prioridades nacionales. Recuérdese que en el pasado los viajes de estudio al exterior, que se hicieron en el marco de las actividades académicas del CAEE fueron hacia los países latinoamericanos (Méjico, Costa Rica, Colombia, Puerto Rico por mencionar algunos).

8. Los equipos docentes y cuerpo de asesores del CAEE, deben todos convertirse en especialistas en seguridad y defensa, como un estándar mínimo de formación especializada, además de otros post grados en los que puedan estar preparados. Para ello es necesario la activación de un programa efectivo de becas al exterior, en donde pueda el recurso humano alcanzar esas experticias. Con eso gana el Estado y la sociedad. Asimismo deben movilizarse los convenios institucionales que se hayan suscrito con entes homólogos o afines, con el propósito de intervenir en las necesidades del crecimiento de calidad.
9. Los EE, las actividades académicas y demás esfuerzos institucionales del CAEE como centro educativo. Deben estar en el centro de grandes propuestas concernientes a la Fuerza Armada Salvadoreña. Tales como elaboración de libros blancos de defensa y sus actualizaciones, diseño de estrategias de seguridad nacional, estrategia militar, planes de modernización quinquenal, revisión estratégica de defensa y otro tipo de documentos avanzados. Solamente en el caso del primero ha ocurrido, pero no ha sido suficiente.
10. La producción de Estudios Estratégicos en materia de seguridad pública e interior; así como también sobre protección civil y emergencia nacional aún es insuficiente para atender las necesidades de asesoramiento y planificación que se demandan desde el Estado. Por ello deben plantearse programas de investigación específica, en los cuales se adopte una metodología de estudios avanzados en el que se recreen escenarios máximos y mínimos como recurso de enseñanza para los efectos de fortalecimiento de una cultura de la anticipación y de reducción de vulnerabilidades.
11. Los Estudios Estratégicos en materia de seguridad nacional, deben ser consumidos por las comunidades de inteligencia del Estado. Ello ocurrió durante la Administración del expresidente Flores Pérez. Por ello su diseño metodológico, los plazos de desarrollo y los contenidos de calidad deben basarse en umbrales importantes para su uso potencial, propiciadores de la versatilidad, estimuladores de implicaciones prácticas para la planificación de alto nivel, la organización de burocracias especializadas, la cultura del asesoramiento, la ingeniería de la decisión y la formación de analistas estratégicos.
12. Debe fomentarse la investigación avanzada y la producción de Estudios Estratégicos en materia de defensa. Para efectos de generar impactos importantes en el sector, potenciar la profesionalización de los militares y proveerles plataformas que los aproximen a mayores y mejores lecturas del entorno estratégico y los encuadramientos de seguridad nacional en los que se inscriben.

13. El Colegio de Altos Estudios Estratégicos debe propiciar un complejo de centros de estudios avanzados; apropiándose de metodologías de incubación. Al menos son tres las unidades de análisis e investigación que debieran surgir en una primera etapa.
En primer lugar un Centro de Estudios de la América del Norte. Dado los vínculos culturales, políticos y comerciales existentes; la importancia geopolítica de países como México, Estados Unidos, fundamentalmente y el Canadá son claves.
Debe formular un programa con al menos tres líneas estratégicas de trabajo y desarrollar una vocación de diplomacia con centros homólogos de esos países. El segundo debe constituirlo un Centro de Estudios de Latinoamérica, con vinculaciones significativas a institutos de estudios estratégicos de los distintos países. Con énfasis acá en Centroamérica, siendo indispensable para el registro y monitoreo de experiencias del ámbito regional y entorno vecinal. Y en tercer lugar por ser una zona geopolítica de creciente interés estratégico; un Centro de Estudios de Asia y el Pacífico, con un programa de investigación sustentado en el análisis de proyectos estratégicos, infraestructuras críticas, mercados potenciales, oportunidades de negocios, alianzas estratégicas, diálogo geopolítico, entre otros.
14. Los centros de estudios avanzados, como los propuestos deben sustentarse en enfoques de trabajo interinstitucionales; pero fundamentalmente apoyados en alianzas público- público con los ministerios de economía, relaciones exteriores, seguridad pública y defensa. Desarrollando vinculaciones estratégicas con las comunidades de inteligencia del Estado.
15. Una rehabilitación de publicaciones especializadas del Colegio de Altos Estudios Estratégicos, debe observar tres factores estratégicos claves. En primer lugar incorporar parámetros de gestión científica para institucionalizar colecciones y organizar Consejos de Estudio; en segundo lugar concebir y desarrollar programas de investigación y líneas estratégicas de trabajo prioritarios. Y finalmente plantear el sustento de políticas concernientes a áreas éticas; de producción intelectual y de conocimiento, desarrollo científico y sector productivo; difusión; investigación y docencia y financiamiento para la producción investigativa.
16. El CAEE debe rehabilitar y recuperar la base estratégica, metodológica y doctrinaria de la Seguridad Interior. Que constituye un módulo de estudios más amplio para el análisis, evaluación y formación de capacidades contra amenazas como el terrorismo, la sedición, la toma de rehenes, grupos armados ilegales y otros fenómenos similares.

Para el ámbito de la Seguridad Pública

17. La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) tiene la oportunidad no sólo de desarrollar la investigación científica en materia de seguridad en distintos niveles y tipologías; sino también puede convertirse en la institución autorizada para construir la línea estratégica y la agenda nacional de investigación para la seguridad; aportando orientaciones fundamentales a los entes rectores nacionales en materia de ciencia y tecnología; así como también de la educación superior, CONACYT Y MINED respectivamente.

18. La experiencia del Centro de Investigación Científica puede ser aprovechada como un fundamento para diseñar y organizar un tanque de pensamiento en seguridad que tanto necesita el país; una unidad vanguardista que dotada de todos los recursos y condiciones desarrolle propuestas estratégicas avanzadas, atendiendo las líneas de trabajo prioritario que se han planteado.
19. El Centro de Investigación Científica debe tener como imperativo de rigor el reforzamiento de su planta de investigadores y el crecimiento progresivo de asignaciones presupuestarias. Que la política financiera-administrativa conciba la dedicación de un techo específico substancial del presupuesto institucional para el financiamiento de la investigación.
En materia de gestión científica y en el marco de las evaluaciones que los ministerios de educación hacen del desempeño de entes de enseñanza superior, figuran dos como ineludibles. Estos se refieren al financiamiento y los productos de investigación; sobre todo que éstos respondan a la fórmula (I+D)/ inversión más desarrollo.
20. El Centro de Investigación Científica tiene umbrales importantes de desarrollo. Cuenta con el potencial para planificar nuevas publicaciones especializadas de alto nivel. En el que recojan formatos de estudios político- estratégicos, educativos-curriculares; estratégicos; técnico- policiales entre otros de gran importancia. El desafío no sólo consiste en materializarlos, sino también que se articulen observando parámetros de gestión científica y editorial; es decir con sus Consejos Científicos bien constituidos; sistema de arbitraje; políticas de fondo y diseños metodológicos editoriales apropiados e indizaciones en bases de datos académicas internacionales.
21. El Centro de Investigación Científica y su producto élite, la revista "Policía y Seguridad Pública"; requiere de canales estratégicos claves para vincularse a la esfera de la alta política en el Estado, a fin que sus aportes alimenten permanentemente a sus públicos metas de interés vital, entre estos la comunidad política, la empresarial, la académica y principalmente las comunidades de seguridad, defensa, relaciones exteriores e inteligencia. En esta lógica la distribución debe extenderse a los grupos de analistas estratégicos, planificadores y asesores.

Todo lo anterior se ha logrado parcialmente y a baja escala. El proyecto institucional y editorial como tal no necesita publicidad ante la sociedad y la prensa; sino sólo ser conocido y fluir eficazmente en sectores vitales del Estado.

22. El Centro de Investigación Científica (CINC) debe apoyarse en el vínculo existente entre la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y la Policía Nacional Civil (PNC); pero bajo una fórmula de colaboración que supere la mera coordinación intra sistemática y evolucione hacia un concepto más avanzado, basado en el relacionamiento estratégico. Es decir se trata de una fórmula en la que se intersece a la burocracia de la seguridad, con la comunidad científica de una universidad de policía. Esto debe generar impactos diversos conducentes a la habilitación de intercambios cualificados, acceso a estadísticas clave, propiciación de contactos de distinto nivel; de producción de estudios que atienden una lógica recíproca de necesidades y previsiones institucionales. En definitiva se plantea que los insumos estratégicos y las publicaciones élites sean consumidas y empleadas por el mando estratégico policial y que ello lleve implícito recompensas formales que repercutan positivamente

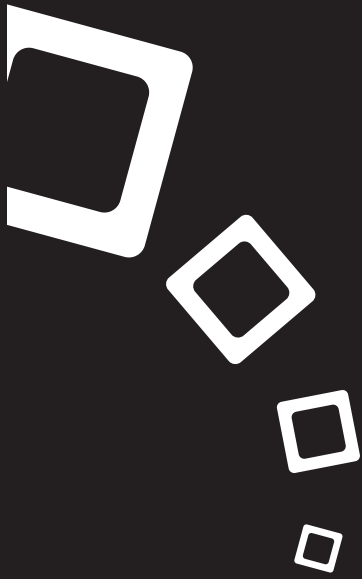
en el sistema de ascensos de la estructura policial y fomento de liderazgos estratégicos entre sus miembros más destacados. Así también la ANSP y la PNC deben crear mecanismos de lectura y revisión obligatoria de los estudios y de las investigaciones; sean estos utilizados para el diseño metodológico y estratégico de políticas y para la formación policial especializada.

Bibliografía

1. Acosta R., D. (1998). "Propuesta de agenda temática para la formación de la clase política en El Salvador". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 2 (Colección del CAEE).
2. Artiga A. & otros (2007). "La Polarización Política en El Salvador". FUNDAUNGO, San Salvador El Salvador.
3. Bas, E. (2002). "Prospectiva ¿Cómo usar el pensamiento sobre el futuro?". Barcelona: Ariel. Págs. 40-41.
4. Bouthoul, G. (1984). "Tratado de Polemología". Madrid: Ediciones Ejército.
5. Bruneau, T. (2000). "Intelligence and Democratization: The Challenge of Control in New Democracies". Occasional Paper N° 5.
6. CAEE (2002). "Manual de las Expresiones del Poder". San Salvador, El Salvador.
7. Campos, N. F. (1998). "La Política Exterior de El Salvador". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 2 (Colección del CAEE).
8. Campos, N. F. (1999). "Las Acciones Exteriores Centroamericanas". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 5 (Colección del CAEE).
9. Cartagena, E. M. (1996). "El Ordenamiento Territorial como estrategia de Desarrollo y Seguridad Nacional". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 5 (Colección del CAEE).
10. Castro, J. L. (2000). "La Integración Centroamericana y la Seguridad Nacional de El Salvador". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 1 (Colección del CAEE).
11. Comando de Doctrina y Educación Militar [CODEM]. (2003). "Manual de Planificación de la Seguridad Nacional". MD 100-30-3. San Salvador, El Salvador.
12. Cronin, P. M. (1996). "2015: Power and Progress". National Defense University & Institute for National Strategic Studies.
13. Diario el Mundo (10 de octubre de 2014). "Jefe Comando Sur EEUU teme llegue el ébola a El Salvador". Diario el Mundo.
14. Góchez, R. (1999). "El Medio Ambiente y la Seguridad Nacional". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 4 (Colección del CAEE).
15. Panameño J. (13 de octubre 2014). "Médico infectólogo: el ébola puede ser controlado en cualquier lugar del mundo". Diario el Mundo
16. Génesis. La Santa Biblia Antiguo y Nuevo Testamento (1998) Sociedades Bíblicas Unidas. Revisión 1960; Cap. 41: 33-36 y 56; págs. 45-46.
17. Gray, J. (2004). "Al Qaeda y lo que significa ser moderno". Barcelona: Paidós
18. Grima T., J. D. y Tena, J. M. (1991). "Análisis y Formulación de Estrategia Empresarial". Barcelona: Edición Hispano Europea. Págs. 13-19.
19. Guidos V., R. (1985). "El Ascenso del Militarismo en El Salvador". San Salvador: UCA Editores.
20. Gutiérrez C., G. M. (2001). "Historia del Golfo de Fonseca". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 1 (Colección del CAEE).
21. Herdocia S., M. (2000). "Avances, Retrocesos y Desafíos de la Integración Centroamericana". Cuaderno de Trabajo N. 2 (Colección del CAEE).
22. Kessler M., S. (1997). "La Identidad Nacional como pieza fundamental en el rompecabezas del Plan de Nación". Cuaderno de Trabajo N. 3 (Colección del CAEE).
23. Klare, M. (2003). "Guerra por los recursos". Madrid: Urano Tendencias.
24. La Prensa Gráfica [LPG] (19 de octubre de 2014). "La Doctora Ébola". La Prensa Gráfica.

25. La Prensa Gráfica [LPG] (27 de noviembre de 2014). "Registran 12,154 casos de Chicungunya en siete días". La Prensa Gráfica.
26. Lenin, V. (1975). "Un Paso adelante, dos pasos atrás". Moscú: Editorial Progreso.
27. Lorenz, F. M. & Erickson, E. J. (1999). "The Euphates Triangle security implications of the Southeastern Anatolia project". National Defense University.
28. Maquiavelo, N. (1995) "Del Arte de la Guerra". Madrid: Tecnos.
29. Mariscal, N. (1978). "Militares y Reformismo en El Salvador". Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXXII, N° 351-352.
30. Mariscal, N. (1979). "Los Regímenes Políticos en El Salvador". Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXIV, N° 366/367.
31. Morales H., O. (1995). "Los Objetivos Nacionales, el Poder Nacional y la Democracia". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 1 (Colección del CAEE).
32. Morales Peña, J. C. (2006a) "La Seguridad y la Defensa en el Pensamiento Político de Nicolás Maquiavelo". Revista Realidad y Reflexión, Año 5, N. 13.
33. Morales Peña, J. C. (2006b). "Cinco Tesis Sociológicas y estratégicas de la guerra entre El Salvador y Honduras de 1969: Análisis del comportamiento de los militares salvadoreños de turno". Ensayo presentado en el marco del II Encuentro de Historia Salvadoreña. Recuperado de: <http://www.ues.edu.sv/descargas/memoria2/siglo%20XX/JC%20Morales%20CINCO%20%20GUERRA%20ES%20Y%20HON%20DE%201969.pdf> (noviembre de 2014).
34. Morales Peña, J. C. (2010). "Hacia un programa de investigación científica en seguridad pública basado en Estudios Estratégicos". Documento conocido como Plan de Investigación y Análisis, presentado en septiembre a la Dirección General. Santa Tecla, El Salvador.
35. Morales Peña, J. C. (2011). "Sistema de investigación institucional para la Academia Nacional de Seguridad Pública", documento de trabajo presentado en el Postgrado en Gestión Científica de ISEADE-FEPADE (Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas/ Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo). San Salvador, El Salvador.
36. Morales Peña, J. C. (2012). "Nuevos empoderamientos criminales y desafíos globales para los Estados del Triángulo Norte Centroamericano y México". Revista Policía y Seguridad Pública, 1(2), 195-270. Recuperado de <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/28>
37. Morales Peña, J. C. (2013a). "El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad". Revista Policía y Seguridad Pública, 1(4), 173-273. Recuperado de <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/85>
38. Morales Peña, J. C. (2013b). "Apuesta estratégica para el desarrollo futuro del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP". Documento presentado el 30 de octubre a la Dirección General. Santa Tecla, El Salvador.
39. Parente R., G. (2008). "Los Estudios Estratégicos en España". Boletín de Información núm. 306. Ministerio de la Defensa Nacional. Madrid, España. Págs. 7-14.
40. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica) 2011. Cuarto informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Costa Rica, 4ª. ed. Estado de la Nación
41. Reyes F., D. (1989). "Inteligencia Estratégica fundamentos para la decisión". Santiago de Chile: Instituto Geográfico Militar. Págs. 32-45.

42. Santos, H. (2014). "El armamento de las pandillas salvadoreñas: Análisis de su letalidad, poder de fuego e implicaciones a la seguridad pública". *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1 (4), Pp. 2009 - 2039. Recuperado de <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/93>
43. Spanier, J. (1989). "La Política Exterior Norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial". Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
44. Swenson, R. G. y Lemozy, S. C. [Editores] (2004). "Profesionalismo de Inteligencia en las Américas". Publicación del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS) y la Agencia de Inteligencia de Defensa. Washington D.C., Estados Unidos. Págs. 1-2. Recuperado de: http://www.ni-u.edu/ni_press/pdf/Intelligence_Professionalism_in_the_Americas.pdf (noviembre de 2014)
45. Thies, J. (2007). "La crisis del asesoramiento político". *Política Exterior*. N° 115, enero/febrero.
46. Tzu, S. (1993). "El Arte de la Guerra. [Versión de Thomas Cleary]". Madrid: Editorial Arca de Sabiduría. Pág. 17.
47. Ureña, M., E. (2008). "La Teoría Crítica de la Sociedad de Habermas". Madrid: Tecnos.
48. Varela, E. H. (1999). "El Derecho del Mar". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 5.
49. Vega G., Gerado C. R. (2000). "Seguridad Nacional: Método, teoría y organización". México D.F: Secretaría de la Defensa Nacional.
50. Vela R., M. "La Explotación de los Recursos Marítimo de El Salvador". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 2 (Colección del CAEE).
51. Ventura H., R. (1998) "La Descentralización como factor de seguridad en El Salvador". San Salvador: Cuaderno de Trabajo N. 1 (Colección del CAEE).
52. Verton, D. (2004). "Black Ice: La Amenaza Invisible del Ciberterrorismo". Madrid: Mc Graw Hill



Surgimiento y proliferación de las empresas de seguridad privada en El Salvador*

Boris Saavedra

National Defense University
Estados Unidos de América
saavedrab@ndu.edu

Recibido: agosto 11 de 2014

Aceptado: octubre 2 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 327-366]

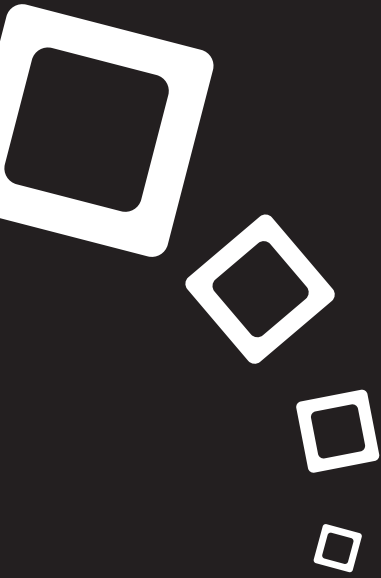
Resumen

El Salvador ha sido impactado por la inestabilidad política y las agitaciones de orden socioeconómico en un ambiente perfecto para el crimen organizado; en medio de la pacificación y democratización del país después de un cruento conflicto interno. Este ensayo se enfoca en la seguridad privada a través de un análisis descriptivo de los factores que influyen en su evolución e implicaciones en la gobernabilidad y gobernanza del país. El análisis de la seguridad como un bien común, los factores que influyen en el empleo de la seguridad privada y las relaciones interinstitucionales de la seguridad privada y la policía requieren de regulaciones apropiadas en función de los factores antes mencionados. Al considerarse a la seguridad como bien común, los derechos fundamentales son de carácter obligatorio y base de la legitimidad de la acción gubernamental.

Palabras clave

Gobernanza, gobernabilidad, bien común, inestabilidad política, pacificación, democratización, regulación y control.

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de investigación Científica (CINC-ANSP)



Emergence and proliferation of private security companies in El Salvador*

Boris Saavedra

National Defense University
Estados Unidos de América
saavedrab@ndu.edu

Received: august 11, 2014

Accepted: october 2, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 327-366]

Abstract:

El Salvador has been impacted by political instability and socioeconomic turmoil in a perfect environment for organized crime amidst the pacification and democratization of the country after a bloody internal conflict. This essay focuses on private security through a descriptive analysis of the factors that influence its development and implications for governance and governability in the country. Analysis of security as a common good, factors that influence the use of private security, and inter-institutional relations of private security and police require appropriate regulation in accordance with the factors mentioned above. When considering security as a common good, observance of fundamental rights is mandatory and forms the basis of legitimacy of government action.

Key words:

Governance, governability, common good, political instability, pacification, democratization, regulation and control.

* Original study elaborated for the "Police and Public Security" Journal in the context of international academic support for the Scientific Research Center (CINC-ANSP)

“Un Estado es una comunidad humana que (exitosamente) reclama el monopolio del legítimo uso de la fuerza dentro un territorio nacional”
Max Weber (1946)

Antecedentes¹

Desde la más remota antigüedad, el hombre ha pretendido la defensa de su integridad física y de su patrimonio. No obstante, los procesos organizativos de la seguridad son distintivos. Bajo la concepción de Weber (1946), cuando se crea el Estado como modelo de organización social, la razón fundamental más importante para conformar esta institución es la seguridad de los ciudadanos. Al constituir uno de los deberes primarios del Estado, la seguridad adquiere el carácter de pública. Esta circunstancia histórica no implica la desaparición de la prestación privada de este servicio.

El surgimiento del Estado en Latinoamérica a raíz del proceso de independencia, le da a la institución militar un papel fundamental que trajo como consecuencia un legado de concepción autoritaria de gobierno que perdura hasta nuestros días. Sin embargo, el proceso de democratización en el siglo XX incorpora principios fundamentales de gobierno totalmente diferentes que constituyen un reto tanto para gobernantes como para gobernados y que a medida que avanza la democracia se hace más evidente y exigente.

En este orden de ideas, la apertura creada por el proceso de privatización a raíz de la tercera ola de democratización en Latinoamérica (Mainwaring y Hagopian, 2005), aunada al final de la guerra fría y la globalización, ha enfatizado el papel del Estado en su responsabilidad de proveer un ambiente de seguridad y defensa que permita el ejercicio democrático y el desarrollo expresado por Weber (1919).

El Estado protector, según Keynes (1936), dominado por los principios económicos a finales del siglo XX, ha visto un movimiento gradual originado por la creencia de la superioridad del mercado en la satisfacción de las necesidades organizacionales y públicas. Esta creencia se ha hecho manifiesta en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica, en contraste con la falla rotunda de la economía de Estado característica del antiguo bloque de la Unión Soviética.

Al comparar los éxitos y los fracasos de los dos sistemas, podemos observar importantes antecedentes del crecimiento de la privatización del sector seguridad en los países desarrollados, convirtiéndose las empresas particulares en suplidores de este servicio. También se evidencia una creciente exigencia de esta actividad en los países en vías de desarrollo y en proceso de democratización, los cuales se han constituido en demandantes del servicio por dos razones fundamentales. La primera, es la idea de que el mercado provee las condiciones y capacidades para ganar la solución, facilitando no tan solo la legitimidad sino convirtiéndose, de hecho, en el modelo internacional para la eficiencia y la eficacia del gobierno a través de la práctica privada en el área de protección. La segunda, se evidencia cuando el liderazgo político se ve sobrepasado por los retos que enfrenta para cumplir con sus responsabilidades y, cree que por medio de la privatización de algunos aspectos del sector, disminuye el gasto directo en empleo, abaratando los costos sin arriesgar su responsabilidad y popularidad.

1 Este trabajo es parte de la tesis doctoral presentada y aprobada por las autoridades de la Comisión de Doctorado de la Universidad Nacional a Distancia UNED para el grado de doctor en Paz y Seguridad Internacional.

En el siglo XXI se observa una tendencia hacia la implantación del Estado centralista y, como consecuencia, se trata de controlar la seguridad. El buen gobierno democrático de las sociedades contemporáneas se hace cada vez más arduo. El cuerpo político de los países que gozan de una forma de gobierno dotado de legitimidad popular sufre hoy presiones de toda índole que, juntas, pueden producir efectos perniciosos para la propia democracia. Las presiones demográficas y migratorias, las precariedades ecológicas, las innovaciones tecnológicas, los nuevos movimientos ideológicos y sociales, las exigencias crecientes de los diversos sectores de la ciudadanía, entre otros factores, ejercen con frecuencia demandas contradictorias que dificultan la tarea de gobernar.

La existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada. Cualquier gobierno, desde el momento de la aparición del Estado, consiste en una institución que debe reunir ciertas condiciones esenciales para que su existencia no sea precaria: La legitimidad y la eficacia. Así, la gobernabilidad consiste simplemente en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones. En este sentido, la cualidad de gobernable tiene diversos objetivos, entre éstos se pueden mencionar la seguridad interior y la seguridad exterior. Estos objetivos son entendidos como inherentes a la propia naturaleza del poder político. Desde el punto de vista de los estudios de seguridad y defensa, podemos considerar que un gobierno ha fracasado cuando el país es invadido por una potencia extranjera o cuando los ciudadanos son sometidos a una delincuencia desatada.

De todas estas circunstancias se evidencia que la protección de los ciudadanos mediante la fuerza pública es una obligación del Estado. Sin embargo, las exigencias que en la actualidad demandan proveer este bien común son cada día más complejas. Es por esta razón que en las dos últimas décadas hemos sido testigos del resurgimiento y rápido incremento de las empresas de seguridad privada a escala global. El desarrollo de esta actividad responde a un amplio abanico de demandas por parte del sector de seguridad del Estado, organizaciones internacionales, corporaciones y organizaciones no gubernamentales, en un entorno de integración global. Adicionalmente, hay dos factores que se pueden considerar, el primero, tiene que ver con la amplia transformación que ha tenido lugar en la naturaleza del conflicto en sí; el segundo factor, denominado por Reed (1996) la “revolución de la privatización”, provee la lógica, la legitimidad y los modelos que permiten la entrada de los mercados al dominio del Estado para la confluencia en el tiempo de estas dinámicas que nos conducen al surgimiento y al crecimiento rápido de la privatización de la seguridad a escala global.

En la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo, el ambiente de seguridad está configurado por instituciones estatales sumamente débiles. Las fronteras son permeables, con controles esporádicos y endebles, con un flujo de personas y mercaderías que se incrementa día a día. La distinción entre los problemas de seguridad interna y externa es muy difusa. En consecuencia, los Estados frágiles constituyen un terreno fértil para la inestabilidad, la ilegalidad y las agitaciones de orden étnico y religioso, así como el ambiente perfecto para los criminales y terroristas.

Introducción

El Salvador ha sido impactado por los factores y tendencias globales y regionales anteriormente descritas. Adicionalmente, debemos tomar en consideración los acontecimientos que lo afectan particularmente como son: El proceso de pacificación, la democratización, la modernización de la institución policial y el incremento de las actividades delictivas. Todo esto en un ambiente global donde se destacan el crimen organizado y el narcotráfico. Por lo demás, no se puede desconocer que este conjunto de elementos tiene como escenario una región que transita hacia la democracia después de más de una década de conflicto armado que ha dejado al país con instituciones frágiles, problemas sociales y tensión política.

Este artículo tiene como objetivo, analizar la evolución de la privatización de la seguridad en El Salvador y los principales factores que han incidido en ella, particularmente después del proceso de paz de 1992 y la democratización. En este sentido, se enfocará bajo la concepción de seguridad privada de Sánchez (2001),² a través de un análisis descriptivo de los componentes más importantes de su evolución e implicancia en la gobernabilidad y gobernanza del país. Para ello, es indispensable concebir la seguridad como un poder que, al privatizarlo, se produce una transferencia del mismo hacia otro sector de la sociedad y no del Estado. Esto representa un riesgo, pero al mismo tiempo, una ampliación de la acción del gobierno, si se controla y supervisa adecuadamente.

El Salvador es un país vulnerable debido a los factores socio económicos resultantes de circunstancias tales como: Ingresos inequitativos, urbanización caótica, pobreza masiva, una proporción muy alta de juventud, fácil acceso a una gran cantidad de armas y un ambiente inestable posconflicto. Estos factores sociales se agravan, asustan a los inversionistas y promueven la fuga de capital doméstico y de grandes cerebros. Mientras muchos turistas desean visitar a El Salvador, el deseo de muchos salvadoreños es abandonar el país.

Esta nación se caracteriza por el control ineficiente de la criminalidad. De acuerdo con el Small Arms Survey (Bhalla, 2012), el 83% de los homicidios ocurren por armas de fuego con un promedio de doce homicidios diarios, en medio de un incremento de la demanda por seguridad por parte de la sociedad. Esto, evidentemente, trae como consecuencia la falta de credibilidad y confianza en la policía y, en algunos casos, poca capacidad para responder al amplio espectro de situaciones que debe confrontar. Dependiendo de las condiciones económicas y la capacidad organizacional de los individuos, en El Salvador las compañías de seguridad son contratadas para proteger zonas residenciales, personas, empresas, etc. Su rango de actividades se ha ampliado en forma exponencial en la última década. Esto, entre otros factores, debido a la alta cifra de homicidios que caracteriza a su territorio en la actualidad (ver Gráfico 1).

2 Seguridad Privada se define como una actividad empresarial que, mediante un contrato, pone a disposición de la otra parte un conjunto de medios humanos, técnicos y organizativos con la finalidad de proteger bienes o personas.

Gráfico 1 Comparación entre Europa Central y Latinoamérica acerca de la distribución de las víctimas de homicidio por edad

Figure 3 Age Distribution of homicide victims in Central Europe and Latin America

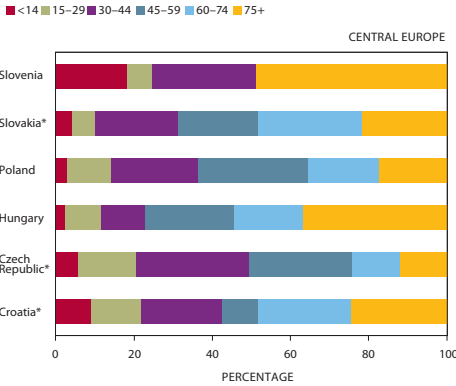
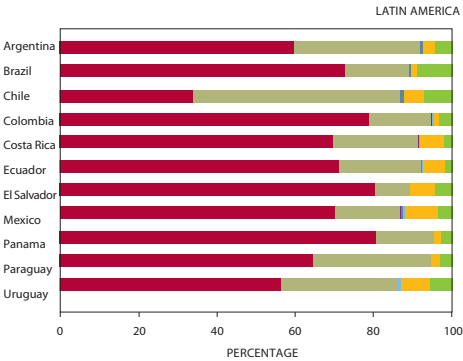
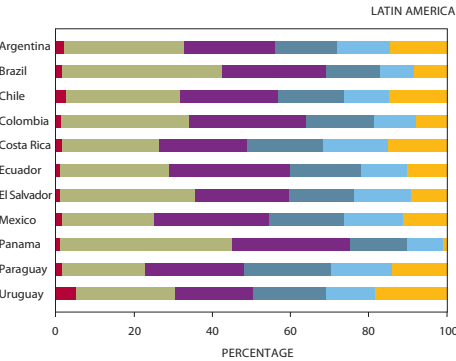
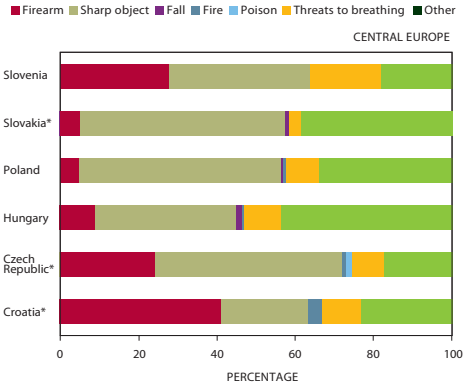


Figure 4 Distribution of mechanisms of homicide in Central Europe and Latin America



Fuente: Bhalla, K. et al., (2012).

A raíz del traslado de funciones de resguardo tradicionalmente realizadas por las fuerzas armadas a las nuevas instituciones policiales, se observa un deterioro del servicio de protección en medio de un proceso de globalización e integración en sociedades en transición a la democracia, donde la función de seguridad y defensa es un bien común. En consecuencia, el Estado, al no poder satisfacer este servicio como bien común que es, facilita, entre otros aspectos, el surgimiento de las empresas privadas de seguridad a fin de llenar el vacío dejado por las recién creadas fuerzas policiales civiles.

En El Salvador, la expansión de la seguridad privada tiene su origen, entre otras cosas, en la fuerte ola de violencia que ha experimentado el país a raíz del conflicto armado. Como consecuencia, han aparecido los llamados “servicios custodios” para la protección de personas y empresas. Sin embargo, el apogeo de la industria se produjo en la década de los noventa (posconflicto), debido a la alta percepción de inseguridad de la ciudadanía en razón de los altos índices de violencia que ha presentado el país con un aumento sostenido. Fue precisamente en el ámbito ciudadano, donde la industria encontró su mayor desarrollo. La vinculación de algunos miembros de la Policía Nacional con hechos delictivos y actos de corrupción

relacionados con las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, genera que la ciudadanía busque alternativas para su seguridad.

La situación de inseguridad en El Salvador es una de las que presenta mayor complejidad en la región, básicamente por los niveles de violencia que existen. El Informe sobre Desarrollo Humano de Las Naciones Unidas (Pleitez, 2013), y algunas organizaciones no gubernamentales, han coincidido en que los factores principales que deben combatirse en el país son: El deterioro de la situación socioeconómica y la tenencia indiscriminada de armas en manos de particulares y empresas de seguridad privadas. Éste es uno de los países latinoamericanos que más invierte en seguridad y, paradójicamente, es uno de los que menos seguridad tiene. El Estado salvadoreño gasta más del 11% de su Producto Interno Bruto (PIB) en ese rubro, una cifra que duplica el presupuesto destinado a educación y salud, que en su conjunto alcanza el 4.8%.

En este sentido, en el contexto descrito anteriormente, este trabajo ha incursionado en las expresiones del pensamiento actual de la seguridad para fundamentar las razones por la cuales hoy día, en democracia, la seguridad es un bien común y factor esencial para el desarrollo y consolidación del sistema político.

Adicionalmente, se está considerando la concepción de democracia de Robert Dahl (1956), quien ha señalado que la “democracia debe ser un sistema con un relativo alto nivel de contestación y participación en el cual ciertos derechos políticos están garantizados: libertad de expresión y asociación y, derecho al voto y a obtener el apoyo electoral. Democracia debe también ser un sistema donde el ciudadano tiene acceso a fuentes alternas de información, donde las elecciones libres y transparentes se llevan a cabo en forma regular y donde las instituciones del gobierno están expuestas a la rendición de cuentas”.

En este sentido, se ha analizado una serie de aspectos cuya consideración es de carácter obligatorio, ya que tienen incidencia directa e indirecta en la evolución contemporánea de la seguridad privada en El Salvador. Es así como la gobernanza y gobernabilidad democrática, la conceptualización de la seguridad como bien común, el uso de armas de fuego pequeñas y livianas, las relaciones interinstitucionales entre la Policía Nacional Civil y las empresas de seguridad, los mecanismos regulatorios y las tendencias para el control de los servicios privados en este sector, los procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las empresas del ramo y los factores internos y externos que influyen en la seguridad privada, los retos que esta actividad enfrenta y las interrogantes y respuestas que plantea el control de la fuerza con la participación privada; se han considerado muy pertinentes cuando se analiza la evolución de esta importante intervención del sector corporativo en los asuntos de seguridad pública en este país centroamericano.

Metodología

Para el desarrollo de este estudio se ha hecho una investigación de campo y una bibliográfica particularmente en relación con los últimos años después del conflicto y el advenimiento del sistema democrático de gobierno en El Salvador. También se llevó a cabo la revisión de los documentos y demás fuentes de información de organismos oficiales y empresariales de la seguridad a nivel nacional y entidades regionales e internacionales relacionadas con el tema.

El empleo de encuestas a los miembros de la Unidad Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) y entrevistas a voceros gubernamentales de las ramas ejecutiva y legislativa, así como a directivos de las asociaciones empresariales, propietarios y empleados de empresas de seguridad privada, han permitido conocer, de primera fuente, todos los aspectos relevantes de la evolución de la seguridad privada en el país. Este conocimiento ha sido determinante en la estructuración del trabajo para identificar los aspectos que lo integran.

Se ha empleado la Guía de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Todo este trabajo previo ha permitido constatar que la materia en cuestión se encuentra en una etapa muy embrionaria, ya que existen muy pocos estudios al respecto desde el punto de vista de la función en sí y de los impactos directo, indirecto y cruzado en la seguridad pública, la cual constituye uno de los problemas más apremiantes que vive en la actualidad el país y la región.

Discusión

Para entender la situación actual de la proliferación de los servicios de seguridad privada en El Salvador, es necesario conocer los antecedentes de esta actividad y los de la seguridad pública. En este orden de ideas, es preciso hacer un breve recuento histórico. Durante la época colonial, el aparato estatal se estableció con el objeto de garantizar el orden y la seguridad y estaba basado enteramente en la experiencia española. De acuerdo con Rodríguez (2003), en América aparecieron instituciones como la “Santa Hermandad” que funcionó durante los dos primeros siglos virreinales para el control de la delincuencia en ciudades, poblados, caminos y despoblados. Como historiador, Fuentes (1991) describe la creación de la intendencia de San Salvador en 1785, producto de las reformas borbónicas, la cual trajo consigo la responsabilidad de garantizar el orden público dentro de su territorio. Para llevar a cabo este deber, la intendencia disponía de una milicia conformada por personas de ascendencia mixta, español-indio (ladinos), la cual además de no ser profesional, tampoco era muy fiable.

Alcanzada la independencia en el año 1821, la región centroamericana se vio convulsionada por la intensa lucha que libraron los sectores liberales y conservadores por la determinación de la organización política que debía darse a la novel república. Los liberales, influenciados por la ilustración francesa, luchaban por el establecimiento de un sistema federal. De esta forma, este historiador concluye que la pugna tenía el objeto de evitar que con el gobierno central establecido en Guatemala, siguieran dominando la política de esta región los conservadores, reducto de la nobleza colonial y sostén del clero anacrónico que radicaba en dicha ciudad.

En el caso de El Salvador, la guerra e inestabilidad del área tenían un impacto considerable en cada distrito del país. Toda la actividad económica y todo individuo se veían afectados. De acuerdo con Alejandro Marure, citado por Fuentes (1991), uno de los más connotados historiadores de la región, en el siglo XIX, entre el período de 1824 a 1842, veintitrés diferentes jefes de Estado lideraron a los salvadoreños en cuarenta batallas distintas. El colapso de la federación mesoamericana no cambió esta realidad guerrera desde la promulgación de su primera Constitución en 1824 hasta 1890. Esta nación estuvo involucrada en diez guerras con las repúblicas vecinas. Como puede apreciarse, es evidente que durante toda esta época la seguridad pública no era una prioridad del Estado salvadoreño.

Entre 1884 y 1912 se crearon diversos cuerpos policiales con diferentes propósitos (gendarmes, serenos, hacienda y rural). En 1912, con el objeto de garantizar la tranquilidad de los agricultores, el orden y la vigilancia de los campos, la seguridad rural fue asumida por la Guardia Nacional. Estos cuerpos de seguridad pública posteriormente fueron sustituidos en sus funciones, en 1992, por la Policía Nacional Civil.

En lo concerniente a la seguridad privada en El Salvador en el ámbito urbano, de acuerdo con Gómez (2008) “los antecedentes de los servicios de seguridad privados fueron los serenos, una prolongación en el tiempo, de los “faroleros” de las ciudades españolas, actividad que fue trasladada por España a sus colonias americanas. Sus funciones consistían en pregonar las horas desde las nueve de la noche hasta las cinco de la madrugada, anunciar el tiempo atmosférico, alertar de cualquier peligro y tener a su cargo el cuidado, encendido o apagado del alumbrado público. Posteriormente, el pregón fue sustituido por el silbato y, con el advenimiento del alumbrado público eléctrico, su labor consistió en rondar las calles urbanas en las horas nocturnas y del amanecer. Los serenos se registraban y eran controlados por la Policía Nacional y hoy día se encuentran en actividad como asociación de vigilantes y vigilantes independientes. En el ámbito rural, desde la colonia, las haciendas y fincas habían sido provistas de seguridad por parte de empleados que desempeñaban funciones de guardianes, guardabosques y guarda fincas. Eran provistos de armas por parte de los propietarios para cumplir su cometido. Posteriormente, y en el afán de ahorrar munición, muchos de ellos fueron dotados de cohetillos con el objeto de ahuyentar a los trasgresores”.

De acuerdo con Gómez (2008), en 1953 “luego de un acuerdo con los propietarios de fábricas, empresas comerciales, industriales y de servicios; los serenos fueron unificados y dotados de prendas y equipos, generando un número significativo de ingresos de éstos en la orden general del cuerpo de policía con el fin de ejercer sobre los mismos un mayor control. Ese mismo año se acordó con los bancos comerciales del país, la creación de la Policía Bancaria la cual portaría su uniforme distintivo”.

Este autor, en su obra sobre control y supervisión de los servicios privados de seguridad, nos reporta que “durante el período del conflicto (1981-1992) operaban en el país solo cuatro agencias de seguridad privada, tres de las cuales eran franquicias internacionales”. Es importante tener en cuenta que a nivel mundial, para inicios de los años 90, la tendencia era a la reducción del gobierno a través de la privatización de muchas actividades públicas. Esto incluyó las instituciones de seguridad lo cual, evidentemente, contribuyó al incremento de la seguridad privada a nivel mundial y en El Salvador en particular.

A la finalización del conflicto en 1992, se requirió la revisión de las regulaciones existentes para la época, creándose en 1994, la Ley para la reglamentación de estos servicios privados de seguridad bajo el auspicio de militares retirados y conformadas por personal desmovilizado tanto de las fuerzas armadas como de los cuerpos de seguridad y de la guerrilla. Esto forzó a las autoridades a legislar el control y supervisión de dichos organismos, pero bajo una concepción mercantilista.

Esta Ley fue derogada, entre otras cosas, para incrementar los mecanismos de supervisión y control y la adjudicación de esta actividad por el ejecutivo nacional. La nueva Ley de los Servicios de Seguridad Privada se estableció según Decreto 227 del 24 de enero de 2001. Esta nueva normativa, estipula que corresponderá al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, a través de la Policía Nacional Civil, el

registro y control de las actividades de estas empresas. Para ello se creó la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la referida Policía Nacional Civil. Esta normativa (Art. 2), establece cuatro categorías en cuanto a estas empresas se refiere:

1. Agencias de seguridad privada: Son aquellas agencias o empresas de carácter privado, propiedad de personas naturales o jurídicas que se dediquen al adiestramiento, transporte de valores, prestación de servicios de custodia, vigilancia y protección a personas naturales o jurídicas y sus bienes.
2. Asociaciones de vigilancia y vigilantes independientes: Se dedican a la vigilancia y protección de personas y viviendas en barrios, colonias o zonas geográficamente determinadas.
3. Agencias de investigación privada.
4. Servicios propios de protección: Son aquellos mediante los cuales las personas naturales o empresas disponen de su propio servicio de seguridad para la protección de las personas al servicio de las mismas, de su patrimonio y transporte de valores.

En líneas generales, las funciones que cumplen las compañías de seguridad privada en El Salvador son: Protección personal, vigilancia y protección a la propiedad privada, y custodia y transporte de pertenencias y valores. Estas empresas que prestan los mencionados servicios específicos, se consideran complementarias a los de la Policía Nacional Civil. Sin embargo, son muy importantes en cuanto al número y a la cantidad de personal que emplean.

De acuerdo con el reporte del Small Arms Survey del año 2011, para el año 2008 en El Salvador se contaba con 21,146 agentes de seguridad privada en comparación con los 16,737 agentes del orden público, en un país con una población de 6,059,000 habitantes. Esto representa una relación del 1.26 agentes de seguridad privada por cada agente de seguridad pública. Para el año 2013, existían agentes de seguridad privada en comparación con 276 agentes de policía por cada 100 mil habitantes (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Seguridad pública y privada.
Relación de personal

País	Año	Personal de seguridad privada en 70 países					
		Personal de Seguridad Privada	Agentes de policía	Población	Proporción personal de seguridad privada-policía	Personal de seguridad privada por cada 100 mil habitantes	Policías por cada 100 mil habitantes
Afganistán	2010	26,000	115,500	24,507,000	0.23	106	471
Albania	2004	4,092	11,987	3,111,000	0.34	132	385
Angola	2004	35,715	17,000	16,618,000	2.10	215	102
Argentina	2007	150,000	120,000	38,732,000	1.25	387	310
Australia	2008	114,600	52,400	20,395,000	2.19	562	257
Austria	2009	11,200	20,500	8,372,930	0.55	134	245
Bélgica	2009	18,609	47,000	10,827,519	0.40	172	434
Bolivia	2002	500	19,365	9,182,000	0.03	5	211
Bosnia y Herzegovina	2009	4,207	10,589	4,590,310	0.40	92	231
Brasil	2005-07	570,000	687,684	186,075,000	0.83	306	370
Bulgaria	2009	56,486	47,000	7,576,751	1.20	746	620
Chile	2008	45,020	35,053	16,297,000	1.28	276	215
China	2010	5,000,000	2,690,000	1,312,253,000	1.86	381	205
Colombia	2005-07	190,000	119,146	43,049,000	1.59	441	277
Costa Rica	2008	19,558	12,100	4,328,000	1.62	452	280
Costa de Marfil	2009	50,000	32,000	19,245,000	1.56	260	166
Croacia	2009	13,461	19,000	4,697,548	0.71	287	404
Chipre	2009	1,700	3,000	801,851	0.57	212	374
República Checa	2009	51,542	46,000	10,512,397	1.12	490	438
Dinamarca	2009	5,250	10,000	5,547,088	0.53	95	180
República Dominicana	2008	30,000	29,357	9,533,000	1.02	315	308
Ecuador	2005-07	40,368	42,610	13,063,000	0.95	309	326
El Salvador	2008	21,146	16,737	6,059,000	1.26	349	276
Estonia	2009	4,283	6,000	1,340,274	0.71	320	448
Finlandia	2009	10,000	8,000	5,350,475	1.25	187	150
Francia	2009	160,000	250,000	64,709,480	0.64	247	386
Alemania	2009	170,000	250,000	81,757,600	0.68	208	306
Grecia	2009	30,000	50,000	11,306,183	0.60	265	442

Fuente: Florquin, N. (2012), p. 104.

En el caso de la Policía Nacional Civil de El Salvador, la Ley de los Servicios Privados de Seguridad, en sus artículos 48 al 50 en lo referente a infracciones, establece que los miembros de la institución podrían prestar servicios en las compañías privadas de seguridad bajo ciertas condiciones. También señala que del costo del servicio se deduce una cantidad que va a la institución y otra al agente que prestó el servicio. Sin embargo, esto ha tenido cuestionamientos, motivados por incidentes en la prestación del servicio en general.

En los años 90, como lo hemos indicado, se inicia un proceso de privatización sin precedentes en el área de la seguridad, no sólo en El Salvador sino a escala mundial, manteniéndose esta tendencia en lo que va del siglo XXI. A partir de 1998, la cantidad de privatizaciones se doblaban cada año. Esta fue la llamada “revolución de la privatización” que incluía al sector de seguridad y defensa a escala global. Esta privatización se dio la mano con la globalización. Ambas tendencias adoptaron la noción de que la ventaja comparativa de la maximización de la competencia traía la eficiencia y eficacia buscada.

En este orden de ideas cabe preguntarse: ¿Qué papel juegan estas empresas de seguridad privada, sobre todo cuando un número importante de ellas no está bajo control y supervisión del Estado? La criminalidad que se ha incrementado sin parar desde los años 90, alcanza, para el inicio de la segunda década del siglo XXI, cifras alarmantes. Esto se evidencia, particularmente, en el triángulo norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador. Esta circunstancia tiene su origen en la fuerte presencia del crimen organizado y actividades del narcotráfico. El reporte del Estudio Global de Homicidas de Naciones Unidas (2010), informa que a nivel mundial se cometieron 483 mil homicidios. Alrededor del 31% de éstos ocurrieron en América, específicamente en Centroamérica (Guatemala y El Salvador). En la época del posconflicto estos dos países se encontraban entre los de más alta tasa de homicidios cometidos con armas de fuego. Proyectando este índice encontramos, que uno de cada cincuenta hombres mayores de veinte años morirá antes de alcanzar la edad de treinta y un años; varios cientos de veces mayor que en Asia.

El sector de seguridad en El Salvador y su impacto en la gobernanza y en la gobernabilidad del país

Una vez descrito y analizado el ambiente de seguridad y la evolución de la institucionalidad pública en El Salvador, procede analizar el papel fundamental que ha jugado la reforma de la seguridad en la gobernanza y la gobernabilidad de este país. Cada elemento de la reforma del sector de seguridad implica un gobierno en pleno funcionamiento. Ha sido un reto muy complejo el que ha asumido esta nación para desarrollar la evaluación de la amenaza, planificar una estrategia de seguridad nacional, diseñar el marco político, constitucional y legal, gestionar el sector de seguridad y supervisarlos con rendición de cuentas. Más aun, ejecutar estas tareas en forma exitosa y constante requiere de un gobierno con la voluntad política para hacerlo. Un gobierno que se comprometa con el proceso de reforma del sector de seguridad, con capacidad para hacerlo y en coordinación con los actores externos y la ciudadanía, a través de la coordinación de políticas y acción.

Recientemente el uso del término “gobernanza” y buen gobierno se ha extendido con un considerable desarrollo literario. El mal gobierno ha sido considerado como una de las causas de todo lo malo en la sociedad. Los países donadores de recursos a los países en vías de desarrollo y las instituciones financieras internacionales, sustentan su ayuda y préstamos en condiciones que aseguren el buen gobierno.

El concepto de “gobernanza”, o sea, “buen gobierno” no es nuevo. Es tan viejo como la historia de la civilización humana. Simplemente significa la toma de decisiones y el proceso mediante el cual éstas se implementan o no se implementan. Este concepto puede ser usado en varios contextos: Corporativo, internacional, nacional y local. Ahora bien, teniendo esto en cuenta, procede hacer un análisis enfocado en la gobernanza que involucra a los actores formales e informales en el referido proceso, así como la implementación de la decisión tomada y las estructuras formales e informales que han sido colocadas en su lugar para ejecutar esta decisión.

El gobierno es solo uno de los actores de la gobernanza, el resto varía dependiendo del nivel del gobierno que está en discusión. En la áreas rurales, por ejemplo, otros actores podrían ser: La influencia de los propietarios de las tierras, asociaciones de campesinos y agricultores, instituciones no gubernamentales, instituciones de investigación, líderes religiosos, instituciones financieras, partidos políticos y las instituciones militares y de seguridad pública y privada. Sin embargo, en las áreas urbanas la situación es más compleja por la interconexión de los intervinientes involucrados en el proceso a nivel nacional. La diferencia estriba en que, adicionalmente a los actores descritos anteriormente, los medios de comunicación, los países donantes de ayudas y las corporaciones multinacionales juegan un papel muy importante en todo el esquema.

Todos los actores que no sean el gobierno o los militares, se agrupan como parte de la llamada sociedad civil. En algunos países, adicionalmente a la sociedad civil, las organizaciones criminales también influyen el proceso de toma de decisiones, particularmente en las áreas urbanas a nivel nacional. Igualmente, la estructura formal del gobierno es un medio para llegar a la decisión e implementarla. A nivel nacional existen además las estructuras informales de toma de decisiones tales como asesores informales o gabinetes sin cartera. En el artículo de Martínez sobre negociaciones, gobierno y maras (2012), se señala que en El Salvador, la influencia de grupos criminales que azotan a las sociedades hoy en día es evidente en la decisión del alto gobierno de negociar con los miembros de estas maras³ para disminuir el número de asesinatos que a diario se comenten. En las áreas rurales es común ver que familias poderosas ejercen su influencia en este contexto. El proceso informal de influenciar la toma de decisiones es, a menudo, el resultado de prácticas corruptas o que conducen a prácticas corruptas.

Sin embargo, el principio del buen gobierno en el sector de seguridad demanda control civil democrático, transparencia, supervisión, entrega de cuentas de las políticas, decisiones y ejecutoria, respeto a los derechos humanos, cumplimiento de la legislación internacional y legitimidad. A los ojos de la ciudadanía, todas ellas se consideran las grandes aspiraciones de las metas a alcanzar. Ahora bien, El Salvador, al igual que la mayoría de los países, no se ha adherido a estos estándares. Sólo se estableció un liderazgo civil en la policía. El resto de las demandas surgidas a raíz de los acuerdos de paz de 1992 que crearon una gran expectativa, no tan solo en la sociedad salvadoreña, sino a nivel internacional, no se han consolidado. Además, para agregar complejidad al reto enfrentado, se requiere receptividad de los actores locales de estos principios del buen gobierno como una precondition para la reforma de la gobernabilidad en el sector de la seguridad como el fin último del Estado.

3 Al referirse a pandillas en Centroamérica, algunos estudiosos usan los términos pandillas y maras indistintamente, mientras que otros hacen una distinción entre los dos tipos, usando el término pandillas para identificar a los grupos delincuenciales que por mucho tiempo han estado localizados en la región y maras como un fenómeno más reciente para identificar a los grupos criminales con raíces transnacionales.

En principio, la gobernanza en países en situación de posconflicto, como El Salvador, frágiles, o en vía a convertirse en Estado fallido, enfrenta retos muy difíciles. La dificultad se presenta porque éstos suelen estar muy divididos, fracturados y en precario estado para proveer los servicios esenciales o muy destruidos por la guerra u otras calamidades. En estas condiciones, la Secretaría General de las Naciones Unidas ha llegado a la conclusión de que como producto del conflicto (los dos primeros años después de finalizado el mismo) los actores externos involucrados en el proceso podrían, pero no deberían, esperar que los líderes y las instituciones del país afectado tomaran control efectivo de las reformas, establecieran mecanismos de cooperación y se abrieran al público en general. El problema es que la gobernabilidad en el sector de seguridad no se conformó como un elemento fundado en los principios del buen gobierno en los primeros años después del conflicto. Esta circunstancia se debió a que se requería sentar las bases de la cohesión social y económica para implementar los principios de este tipo de mandato.

En medio del contexto actual y a más de veinte años de los acuerdos de paz, los servicios de seguridad privada fundamentan sus operaciones y la garantía de su legalidad en un control y supervisión ejercidos por el ejecutivo. Esta intervención del gobierno se realiza a través del empleo del marco normativo vigente, desde la Constitución de la República hasta las leyes y reglamentos pertinentes de la Policía Nacional Civil. En estos acuerdos de paz se habla de la necesidad de establecer un control sobre la seguridad privada. Este mandato se materializó en 1994, cuando entró en vigencia la primera ley sobre esta actividad.

Este texto legal creó el Departamento de Registro y Control de los servicios de seguridad privada. Dicha normativa quedó derogada en el año 2001. En la actualidad, el cuerpo legal que regula la referida actividad en El Salvador está conformado por la Constitución de la República, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, la Ley de los Servicios Privados de Seguridad, la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y artículos similares y su reglamento, el Código de Comercio, el Código Penal y el Código Procesal Penal. Es decir, esta es la fundamentación legal que rige todas las acciones que en la actualidad puede y debe tomar el gobierno para el debido empleo de los servicios de seguridad privados como actividad complementaria para la seguridad pública, elemento fundamental para la gobernabilidad en el país.

De acuerdo con el informe presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (2009); el cuerpo de normas vigente presenta ciertas debilidades tales como:

1. El procedimiento administrativo establecido por la Ley es engorroso y no se establecen términos para cada una de sus etapas.
2. El procedimiento referido anteriormente, también violenta principios del debido proceso en el sentido que la inspección en el lugar del hecho, primer acto procedimental, se constituye en plena prueba y sus pruebas de descargo. Tampoco se regula la figura de la prescripción violentando el derecho a la seguridad jurídica de los administrados.
3. No se ha elaborado el reglamento de la Ley de Servicios Privados de Seguridad, a pesar de que ésta estableció que debía haberse aprobado a los noventa días

de la entrada en vigencia la Ley (Art. 75). En vista de esta omisión, tampoco se dispone del Código de Comportamiento que va a regir al personal de los referidos servicios (Art. 13).

4. A pesar de que la Ley prohíbe la existencia de grupos armados ilegales, no se establece sanción administrativa para dicha ilegalidad.
5. Existe una percepción en la comunidad de empresas de seguridad que las exigencias legales son de difícil cumplimiento, ya que las cargas impositivas son sustanciales en el costo de operación.
6. La Ley no fija montos base a cobrar por la prestación de los diferentes servicios, lo cual ha traído una guerra de precios con impacto importante en la calidad de estas actividades a nivel nacional.
7. La diversidad de normativa trae como consecuencia contradicciones, ambigüedades e incongruencias entre las diversas disposiciones desde la Constitución de la República hasta los reglamentos que se contemplan.
8. Finalmente, a pesar de contarse con un cuerpo normativo, se dificulta su aplicación por la descoordinación de las diferentes normativas y los variados ámbitos o niveles de aplicación.

En conclusión, se puede decir que la reforma del sistema de seguridad, emprendida como consecuencia de los acuerdos de paz, no ha logrado el objetivo trazado desde el punto de vista de la gobernabilidad en democracia. Esto ha ocurrido porque no se han cumplido los elementos esenciales en una reforma del sector de seguridad. La transformación se ha quedado sólo en la asignación de un liderazgo civil a la recién creada Policía Nacional Civil, con una legislación que conceptualiza a los servicios de seguridad desde el punto de vista comercial y económico. No se ha concebido la seguridad como un bien común de exclusiva responsabilidad de un gobierno en democracia.

En consecuencia, este marco legal no es el adecuado para permitir el empleo eficiente y eficaz de los mencionados servicios. Éstos serían verdaderos complementos a la seguridad pública en un país que está gravemente afectado por la inseguridad ciudadana, en medio de un proceso de pacificación inconcluso y una democratización no consolidada.

De acuerdo con la entrevista sostenida con el especialista Juan Ricardo Gómez Hecht en 2011, la mayoría de las empresas de seguridad privada que operan en el país, provienen de capitales legales que han cumplido con los requisitos establecidos en la legislación vigente. En la mayoría de los casos, sus dueños son mayoritariamente ex miembros de las fuerzas armadas o del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

La legislación de 2001 que rige estos servicios, no contempla los procedimientos en condiciones de crisis, ni tampoco el número máximo de compañías que pueden operar en el país. Tampoco se contempla la responsabilidad del Estado en las contrataciones respectivas. El sistema de sanciones es de carácter comercial y no contempla leyes y reglamentos de carácter funcional semejantes a los de la policía o de las fuerzas armadas.

El desarrollo económico y la institucionalidad, son factores determinantes de la gobernabilidad. En este sentido, en el análisis comparado del crecimiento de la industria de la seguridad privada entre Europa y Latinoamérica, Grez (2010) sostiene que su incremento se debe a dos variables fundamentales: La actividad económica (Producto Interno Bruto per cápita) y, la gobernabilidad (según indicadores del Banco Mundial). Mientras más aumenta la actividad económica y comercial, mayor será la demanda de seguridad privada. Por otro lado, en los países donde existen menores niveles de gobernabilidad, se incrementa la demanda de seguridad y surge la alternativa de la empresa privada como opción viable. Este es el caso de El Salvador, donde la actividad económica y comercial se ha incrementado con la globalización, mientras que los niveles de gobernabilidad han sido muy bajos durante el proceso de paz y democratización desde los años noventa hasta el presente (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Gobernabilidad y democracia en Europa y América Latina

País	Accountability	Estabilidad política	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Imperio de la ley	Control de la corrupción
Alemania	1,34	1,08	1,65	1,46	1,72	1,77
Argentina	0,32	-0,04	-0,18	-0,65	-0,61	-0,44
Brasil	0,51	-0,12	-0,01	0,19	-0,30	-0,03
Chile	0,98	0,56	1,24	1,58	1,25	1,31
Colombia	-0,26	-1,66	0,13	0,24	-0,50	-0,25
Costa Rica	0,98	0,56	0,39	0,47	0,44	0,48
Croacia	0,48	0,57	0,52	0,50	0,08	0,12
Dinamarca	1,48	1	2,19	1,86	1,92	2,32
El Salvador	0,06	0,09	-0,15	0,31	-0,63	-0,22
España	1,12	-0,03	0,99	1,27	1,16	0,14
Francia	1,24	0,58	1,54	1,25	1,40	1,43
Italia	0,96	0,41	0,39	0,95	0,43	0,13
México	0,08	-0,62	0,18	0,45	-0,64	0,26
Reino Unido	1,33	0,56	1,74	1,79	1,68	1,77
Suecia	1,53	1,13	1,99	1,68	1,90	2,24

Fuente : Elaboración propia con datos de Governance matters VII, disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591

La seguridad como un bien común

En beneficio del análisis de la privatización en el sector de la seguridad, proceden algunas reflexiones. En este sentido, la relación entre la acción pública y el mercado se ve determinada por la naturaleza de los bienes y servicios. Es así como la prueba que lo define es la capacidad que tiene el bien o servicio de compartirse. Esto, a grandes rasgos, da lugar a cuatro categorías muy diferentes de bienes y servicios. Estas categorías, a su vez, originan relaciones muy distintas entre la acción pública y el mercado. Es evidente que estas relaciones, tal como lo veremos, generan un abanico de soluciones y decisiones muy amplio, de diversas categorías en la sociedad a la que sirven.

La seguridad como un bien común responde, de acuerdo con la categorización de Calame y Grandeau (2009), a la tercera categoría. Es fruto del ingenio humano y es un servicio que, en una sociedad democrática, es responsabilidad del Estado. En esta clasificación, el hecho de que la regulación por el mercado adquiriera su mayor legitimidad, como mecanismo descentralizado de arbitraje de las preferencias de producción y de consumo por su eficacia, no hace que se convierta en un fin en sí mismo. En consecuencia, en la práctica presenta tres limitantes: Primero, la producción de este servicio debe ser integrada a factores externos que la empresa sola no puede reunir y que son determinantes a medida que los factores inmateriales (percepción de los ciudadanos sobre su seguridad) cobran mayor importancia. Es allí, donde dichos factores deben mucho a la eficacia de la acción pública y, a menudo, están concentrados a un área como: Calidad de infraestructura y del marco institucional, sistema de capacitación, creación de un espíritu de cuerpo favorable al servicio y fluidez de la información. Para lograr esto, se necesita una acción concertada entre los distintos niveles de gobernanza, capacidad de cooperación para reunir condiciones favorables y actuar en varios ámbitos a la vez.

El segundo límite tiene que ver con las condiciones de distribución. Algunos bienes de esta categoría, como el caso de la seguridad, son de primera necesidad. En este sentido, el hecho de que el acceso a estos bienes sea reconocido como condición de la dignidad humana, no implica necesariamente que su producción y distribución debe estar en manos de instituciones públicas. En cambio, su verdadera adaptación a las necesidades de la sociedad requiere, casi siempre, un trabajo compartido con los usuarios y una organización local eficiente. El mercado por sí solo no es una modalidad suficiente de gobernanza.

Por último, el tercer límite se relaciona con las condiciones reales de intercambio. El argumento real para el uso del mercado es el de los intercambios “mutuamente beneficiosos”, permitiendo avances considerables en el tiempo y en lo que a gobernanza se refiere. Sin embargo, la pregunta que configura el límite, es ¿cómo será la organización de los intercambios mutuamente beneficiosos en este siglo XXI a la luz de las dinámicas de los cambios existentes?

Si enfocamos la seguridad como un bien común, desde el punto de vista de la tercera categoría presentada por Calame y Grandeau (2009), podemos decir que la articulación de los niveles de intercambio requiere un esfuerzo suplementario de innovación. En este sentido, será legítima toda participación privada local que demuestre su superioridad en referencia a los objetivos generales de gobernanza, con respecto a la solución estándar de referencia, que es la del mercado mundial en la materia de seguridad.

La equidad que debe existir entre los actores privados potenciales para prestar este servicio impone preservar la igualdad de oportunidades. Esto es importante para que se permita así la llegada constante de nuevos actores. Con ello, también se impiden acciones que puedan indicar o inducir favoritismos o actos de corrupción que afectarían directamente la calidad del servicio. En definitiva, se trata de la aplicación de sistemas de intercambios claros y transparentes que puedan demostrar la superioridad de éstos frente a la aplicación de reglas simples del mercado, sin tomar en cuenta la calidad del servicio, a través de normas claras de selección.

En el caso de El Salvador no se ha hecho el análisis de la seguridad como un bien común y la posibilidad de que sea compartido entre la esfera pública y la privada. Ello es así porque el surgimiento ha sido básicamente consecuencia de la visión

económica del servicio y el incremento acelerado de la criminalidad en medio de la inestabilidad sociopolítica tanto en esta nación como en toda Centroamérica.

En las entrevistas sostenidas con el presidente y la Junta Directiva de la UNASP en la semana del 3 al 7 de diciembre de 2012, éstos manifestaron que no existía ninguna regulación en cuanto al número de empresas de seguridad que deberían operar en el país de acuerdo con los diferentes criterios establecidos. Es así, como el criterio economicista de la libertad de mercado debe ser regulado por el mismo mercado. Es oportuno recordar que el mismo criterio se aplica en el caso del establecimiento de un precio mínimo por el servicio prestado por estas compañías, donde no existe ninguna normativa al respecto. La participación privada en la seguridad no debe quedar sujeta a los principios de la oferta y la demanda solamente. El problema es brindar un servicio público con principios económicos. Debe haber una combinación de ambos, pero la responsabilidad al final siempre será del Estado.

Las empresas de seguridad privada y las armas de fuego pequeñas y livianas

Las empresas de vigilancia privada a nivel mundial han sido sometidas a un escrutinio importante desde el año 2000 debido al papel central que están jugando en las zonas en conflicto tales como Afganistán e Irak. Pero también están bajo examen por la percepción de la falta de transparencia, entrega de cuentas y supervisión de sus operaciones por el personal contratado. De acuerdo con el reporte de In the PublicInterest (2012), la masacre de diecisiete personas por la compañía Blackwater en la plaza Nisoor en Bagdad el 16 de septiembre de 2007, constituye uno de los ejemplos emblemáticos que ha generado esta preocupación sobre las operaciones de estos cuerpos armados a escala mundial.

La gran publicidad que se ha hecho de la participación de estas compañías a escala internacional en los conflictos contemporáneos, refleja la amplia tendencia de la privatización de la seguridad en las sociedades como un todo. Esto se evidencia particularmente en ambientes de no conflicto alrededor del mundo, donde individuos, comunidades, comercios locales, agencias gubernamentales, grandes corporaciones e inclusive instituciones militares están externalizando ciertos aspectos de la seguridad con empresas privadas.

De acuerdo con Florquin (2012) en el Small Arms Survey (2012) referido a setenta países, se estima que el sector privado de la seguridad emplea entre 19.5 y 25.5 millones de personas a escala mundial. Estas compañías han crecido a paso acelerado desde la década de los ochenta, excediendo en la actualidad a la fuerza pública en la cantidad de oficiales a escala mundial. Las empresas de seguridad tienen entre 1.7 y 3.7 millones de armas de fuego livianas y pequeñas a nivel internacional. Este estimado se basa en una extrapolación de los inventarios reportados. Si se incluyeran las armas no declaradas e ilegales, evidentemente este número se incrementaría notablemente. Globalmente, las armas de fuego en posesión de las empresas de seguridad privada constituyen solo una fracción de las armas livianas y pequeñas en posesión de las instituciones policiales del Estado, que se ubican en 26 millones, mientras que las fuerzas armadas cuentan con unos 200 millones.

Otro factor que debemos tomar en cuenta es la legislación que regula la tenencia de armas de fuego en los países donde las empresas de seguridad privada constituyen un sector que utiliza armas cortas y livianas para desarrollar su actividad. Sin

embargo, hay un número reducido de países que prohíben el uso de armas de fuego. Hay otro grupo que restringe el uso de armamento sólo para ciertos servicios tales como el traslado de valores o la vigilancia de ciertas instalaciones o personalidades que requieren alta seguridad. Finalmente, existe una gran cantidad de países que permiten el uso de armas de fuego sin mayores limitaciones.

Al observar a escala global el número de armas por agente de seguridad privada, Latinoamérica es la región del mundo donde portan la mayor cantidad, con un promedio que va desde 0.34 armas de fuego por agente en Nicaragua, hasta 0.86 en El Salvador. Al comparar estos números con la cantidad de armas de fuego por agente a escala global, el promedio se sitúa en 0.06 armas por agente de seguridad privada (ver Cuadro 3).

En este sentido, podríamos concluir que el número de armas por agente en El Salvador, el cual es el más elevado de Centroamérica, es un factor determinante y directamente relacionado con el incremento de empresas de seguridad privada. Esto significa que, a mayor número de empresas, se incrementa el número de armas en el país con las consecuencias que ello tiene en una sociedad donde la violencia se mantiene en cifras muy altas. Esto, evidentemente, en el periodo del postconflicto y democratización que está viviendo esta nación, caracterizado por violencia, inseguridad y poco control y supervisión de las armas que poseen estas empresas y que son adquiridas legalmente. Sin embargo, existe un número de empresas que operan al margen de la Ley y que se desconoce el número de armas que poseen así como el origen de las mismas. Todo esto contribuye con la inseguridad que vive el país desde la última década del siglo XX hasta el presente. Lamentablemente, el pronóstico para los próximos años es que no existe una tendencia a su solución.

Cuadro 3
Relación de armas de fuego por agentes de seguridad privada

Informes sobre el número de armas de fuego propiedad de compañías de seguridad privada (PSC) en zonas específicas					
Ubicación o compañía	Personal de PSC	Armas de fuego en propiedad de PSC	Armas de fuego por cada miembro de una PSC	Fuente	
Una compañía de seguridad privada en Cantón o Ginebra, Suiza	860	50	0.06	El autor se entrevistó con representante de seguridad privada en Ginebra el 19 de agosto de 2010	
Serbia	28,000	2,395	0.09	CoESS (2008): Page et al. (2005, p. 93)	
Moscú	157,138	22,294	0.14	Falalyev (2010): Karimova (2010b, pp.1-2)	
Federación Rusa	800,000	116,000	0.15	Modestov (2009): Karimova (2010b, p.1)	
Albania	4,093	938	0.23	CPDE y Saferworld (2005, p.38)	
Suráfrica	248,025	58,981	0.24	Gould y Lamb (2004, p.185)	
Bosnia y Herzegovina	4,207	1,075	0.26	Krzalic (2009, p.34, m 38)	
Angola	35,715	12,087	0.34	Joras and Schuster (2008, p. 46)	
Nicaragua	19,710	6,799	0.34	Godnick (2009)	
Costa Rica	19,558	8,864	0.45	Godnick (2009)	
Brasil	570,000	301,526	0.53	Dreyfus et al. (2010, p.100); Carballido Gómez (2008, slide 9)	
Colombia	120,000	82,283	0.69	UNOOC (2006, p.59)	
Sao Paolo	330,000	255,000	0.77	Wood y Cardia (2006, p. 156)	
El Salvador	21,146	18,125	0.86	Godnick (2009)	
35 PSC en Afganistán	1,431	4,968	3.47	Joras and Schuster (2008, p. 15)	
Operación Sandline en Papúa Nueva Guinea	42	160	3.81	PNG y Sandline (1997, pp. 8-9)	

Fuente: Tomado de Florquin, N. (2012), p. 113.

Nota: Las fuentes utilizadas en el cuadro pueden verificarse en Florquin (2012).

El Salvador, con un total de 404 entidades de seguridad privada en todas sus modalidades, cuenta con 25,839 agentes empleados y una cantidad de 19,314 armas de fuego asignadas. Estas cifras provienen del Reporte 2011 del Small Arms Survey (ver Cuadro 3). El Salvador, como se ha evidenciado, tiene el radio de armas de fuego por agentes de seguridad privada más elevado de Latinoamérica, (Florquin, 2012). Adicionalmente, de acuerdo con las estadísticas de la División de Registro y Control de los servicios de seguridad privados de la Policía Nacional Civil, entre 2009-2011, hay denuncias por extravío y robo de armas de estos cuerpos por una cantidad de 2,079 unidades desaparecidas. Esta circunstancia, en un país con uno de los índices de asesinatos más altos de la región y de Latinoamérica, tiene un impacto directo muy negativo en la seguridad del país.

Cuadro 4
Cantidad de entidades, personal y armas de los servicios privados de seguridad (en El Salvador)

Clasificación	Cantidad de entidades	Cantidad de personal	Cantidad de armas
ASP=Agencia de Seguridad Privada	253	23,025	16,992
AIP=Agencia de Investigación Privada	19	23	15
AV=Asociación de Vigilantes	12	948	622
SPP+4=Servicios Prop. de Protección con más de 4vigilantes.	96	1,610	1,607
SPP 4=Servicios Prop. de Protección con hasta 4 vigilantes	24	101	78
VI=Vigilantes independientes	0	132	0
TOTAL	404	25,839	19,314

Fuente: Cuadro elaborado por la División de Control de Servicios Privados de Seguridad, de la Policía Nacional Civil (PNC), diciembre de 2011.

Factores que influyen en la evolución de la seguridad privada

Ante estos hechos, es importante hacer un análisis de los factores que influyen en la evolución de la seguridad privada, haciendo énfasis en los que están presentes en El Salvador y los que caracterizan a la región por sus condiciones sociopolíticas. En cualquier actividad humana, el proceso de cambio es constante, es más, lo único constante en las organizaciones es el cambio, sobre todo hoy día por los niveles de interconectividad. Los factores que contribuyen a esta evolución son múltiples, pero dentro de esta heterogeneidad, hay algunos específicos que aceleran más la situación en forma directa.

La seguridad privada se ve afectada directamente por los fenómenos sociales y económicos. Se puede decir que es muy sensible, tanto o más que otras actividades. Esta sensibilidad se evidencia en la rapidez con la que se van cumpliendo y agotando las cadencias de las distintas realidades y situaciones que ocurren en la misma. Esto hace que los supuestos de hecho no sean fácilmente ni rápidamente incorporados en la normativa.

En este sentido, se puede considerar una actividad dinámica, versátil y mutable. En la seguridad pública sucede lo mismo, pero en menor medida por no estar sujeta a las leyes del mercado. El primer cambio importante se ha vivido en la década de los noventa, después de la desaparición del mundo bipolar que impactó directamente la seguridad tanto a nivel nacional como internacional. En El Salvador el impacto fue más contundente pues, adicionalmente, en ese período se encontraba inmerso en el proceso de democratización y pacificación. Actualmente, en esta segunda década del siglo XXI estamos viviendo un cambio adicional. Esta transición a una nueva situación está motivada por varios factores. Como más influyentes se pueden considerar los siguientes:

- **La realidad del mercado.** La oferta y la demanda en materia de seguridad han crecido a escala mundial y El Salvador no escapa de este escenario. Algunas actividades influidas por este crecimiento en materia de resguardo son: Instalación de centrales de alarma, protección de áreas residenciales, sistemas electrónicos de monitoreo, armado y blindaje de vehículos, control de actividades públicas en masas y protección del espacio cibernético, entre otras. Cuando se mencionaba la necesidad de seguridad privada, se aludía al incremento progresivo de la demanda de servicios por diversas razones. Una de ellas es que estamos viviendo una difusión del poder en esta materia por parte del Estado a los actores no estatales. Esto plantea un reto a la nación en sí, en medio de una mayor exigencia de amparo por parte del individuo. A las tareas tradicionales asignadas a la seguridad privada, se han venido asignando otras que antes estaban reservadas a la tutela pública.

En este orden, el incremento de asignaciones (financieras) en la región obedece, en parte, al incremento de actividades económicas en general. Pero también obedece a la incapacidad del gobierno para responder en forma oportuna, eficiente y eficaz, a la demanda de seguridad por la acción del hampa común, organizada y narcotráfico que azota a toda Centroamérica y, en particular, a El Salvador. Adicionalmente, se ha suscitado la exigencia de calidad del servicio por parte del usuario. Esto ha generado cierto nivel de competencia entre las empresas del ramo, sin ninguna injerencia del Estado.

- **La organización interna.** Las compañías que operan estos servicios han sufrido cambios sustanciales por las reformas normativas y por el progreso económico y social para alcanzar mayores cuotas de perfeccionamiento de su organización y funcionamiento. El nivel de exigencia en cuanto a la calidad, como ya lo hemos mencionado, impone una mayor especialización y calificación del sector. Hoy día, las asociaciones empresariales y los sindicatos están propiciando una comunicación fluida entre las compañías y el gobierno. Esto también está ocurriendo internamente, con el personal que en ellas labora. Todo ello se traduce en mayor confianza mutua entre todas las partes involucradas y en la sociedad en general. No obstante, no todo funciona como quisiéramos. Éstas son tendencias que, de acuerdo con el informe de la UNAPS en El Salvador, por su naturaleza se pueden catalogar como:

1. Estado céntrica: Gira alrededor de la seguridad pública como el marco principal de relación con la sociedad.
2. Laissez-faire: Presupone que la seguridad privada es un bien de consumo y que este servicio se percibe como un socio menor en el combate contra el crimen.

3. Pluralista: Sugiere que la regulación social es ejercida tanto por el sector público como el privado, sin ninguna fuente central de control.
4. Crítica: Los límites entre ambos entes se encuentran empujados, desapareciendo la frontera entre la policía y los servicios de seguridad privados. Este último elemento se ve favorecido por dos hechos: a) Que muchas de las empresas pertenecen a militares o policías retirados y muchos de éstos pasan a engrosar sus filas como agentes; y b) Que algunos cuerpos policiales ahora venden ciertos servicios bajo la lógica de que las personas que derivan algún beneficio comercial de los esfuerzos policiales, deben pagar por ellos.

De acuerdo con sus efectos existen tres posibles diferentes relaciones funcionales entre la policía y los servicios de seguridad privada:

1. De incremento: Esto significa que la industria de la seguridad privada sostiene que sus servicios conforman una capa de protección superpuesta a la que provee la policía.
2. De desplazamiento: Este enfoque sostiene que los servicios particulares desplazan a la policía, redistribuyendo el poder de la esfera pública hacia la privada.
3. De transformación: Este punto de vista señala que la relación de la policía con la protección privada termina transformando a la primera en su doctrina y en la manera en que valora, planifica y opera.

En definitiva, sea cual sea la forma en que se clasifique la relación, existe un conflicto inherente entre los principios en que operan la policía y los servicios comerciales. Mientras, en el marco democrático, la policía está bajo la normativa de brindar protección y seguridad como un bien común, y las empresas se enfocan en la provisión de esos servicios selectivamente, basados en el incentivo pecuniario como actividad económica.

- **Nuevas tecnologías.** Las telecomunicaciones están permitiendo el desarrollo vertiginoso de los sistemas de seguridad. La integración de los sistemas y otros tipos de servicios en el desarrollo de las actividades de seguridad, modificará, a corto y mediano plazo, los protocolos de actuación. La actual normativa será modernizada, condicionando los tradicionales métodos de control y coordinación de la seguridad pública.

En el caso de El Salvador, la brecha tecnológica entre las empresas privadas y la policía se incrementa cada vez más. Esta circunstancia se produce por la falta de asignación de presupuesto adecuado al sector seguridad por parte del gobierno. Estos recursos son indispensables para satisfacer las necesidades de captación, mantenimiento y entrenamiento de personal, lo cual impacta en la coordinación para la cooperación en operaciones de seguridad pública.

- **La profesionalización.** Esta característica ha sido impactada por la tecnología. Las exigencias del mercado demandan mayor especialización para todas las categorías del personal. Además, hay nuevas condiciones que dependen básicamente de los niveles de preparación tecnológica. Estas nuevas ciencias no solo están disponibles para la labor de seguridad, sino que son aprovechadas, de igual forma, por los criminales en sus actividades delictivas.

Es así como la policía tiene que prepararse para poder ejercer su función de verificación y control de los niveles de especialización del personal.

- **Las nuevas modalidades delictivas.** Los delitos que tienen incidencia en bienes y personas directamente protegidos por seguridad privada, constituyen uno de los factores dinamizadores de los cambios en la forma de prestar el servicio. En algunos casos, la forma de proceder de la delincuencia se refleja en los nuevos sistemas de seguridad y en protocolos de trabajo más abiertos e integrados con la seguridad pública, que supera lo establecido en la normativa de seguridad pública tradicional. Esta situación es muy común en El Salvador, ya que el crimen organizado y los narcotraficantes tienen fácil acceso a la tecnología y cambian los métodos a diario para evadir la acción de la policía que tecnológicamente se encuentra muy limitada.

La internacionalización del servicio privado de seguridad es parte del fenómeno de la globalización en todos sus aspectos y tiene incidencia en las actividades del servicio y en su regulación. La normativa existente en El Salvador debe armonizarse con el ámbito regional y el mundial por la conectividad que podría existir entre el hecho delictivo nacional y el crimen transnacional. Es un reto en este país la articulación de la normativa nacional con la regional e internacional, de tal forma que pueda tener los efectos deseados, y los hechos delictivos no hagan un mal uso de la soberanía nacional para impedir la acción de la justicia y así burlar la autoridad por consideraciones de aplicabilidad. En este sentido, el empleo de la seguridad privada en el espacio cibernético es una materia de urgencia que debe ser considerada por el Estado para su control y supervisión en el ámbito nacional y su implicancia internacional.

Otro de los elementos que contribuyen a la proliferación de compañías privadas de seguridad, son las condiciones en que laboran sus agentes en El Salvador. De acuerdo con las conversaciones sostenidas con algunos propietarios de empresas de seguridad privada y entrevistas a agentes empleados de éstas, se pudo conocer que las condiciones salariales están muy por debajo del sueldo mínimo establecido en el país y el resto de los beneficios laborales son desfavorables si se comparan con otros países de la región, por la escasez de empleo. Esta situación se debe a que no existe, como ya se ha explicado, un salario mínimo establecido por la Ley para este servicio y la competencia entre las compañías tampoco está regulada para ofrecer un servicio al más bajo costo. Esta circunstancia permite la competencia desleal, con situaciones muchas veces deplorables que exigen a los empleados extensas jornadas laborales que violan los derechos fundamentales de las personas. Esta situación trae como consecuencia el deterioro del servicio y la corrupción de los agentes de seguridad privada. En consecuencia, es una materia prioritaria que requiere revisión en cuanto a la regulación de las compañías del ramo.

En resumen, en El Salvador en este momento se observa poca voluntad política y falta de una adecuada capacidad para garantizar el ambiente de seguridad a sus ciudadanos. Para paliar este problema, se ha delegado una parte sustantiva de la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades a las compañías privadas. Esta delegación presenta el agravante de no contar con una adecuada supervisión y control de estas empresas. En la actualidad, como en el pasado reciente, se ha hecho un uso excesivo de la institución militar fuera del área de sus competencias para apoyar planes de “mano dura” con mayor represión. Esto, no obstante, no ha dado resultados en administraciones anteriores ni en El Salvador, ni en otros países de la región.

Cualquiera que sea el patrón de evolución de la privatización en la economía de mercado en El Salvador, se ha creado una demanda de protección por dos razones: El incremento de la criminalidad por la acción del hampa organizada y el narcotráfico y las inversiones extranjeras en busca de productos agrícolas y mano de obra barata. En este contexto, podríamos afirmar que las características de la expansión del mercado global en regiones de inestabilidad sociopolítica e inseguridad contribuyen, entre otros elementos, al incremento del uso de las compañías de seguridad privada para asegurar el control de los bienes e inversiones.

Relaciones interinstitucionales entre la seguridad privada y la policía

En el análisis de la organización de las empresas, se ha tratado la relación interinstitucional de la policía con las compañías de vigilancia particular, desde la perspectiva de la legislación existente. Ahora, el análisis se centrará en la relación interinstitucional entre ambos entes, desde la perspectiva de la policía y la tendencia existente en cuanto a su regulación. Si atendemos la situación actual de la policía en El Salvador y sus perspectivas a corto y mediano plazo, es fácil deducir que, en general, la protección particular en la región continuará experimentando un crecimiento asombroso. Este desarrollo está asociado a la inseguridad reinante y a la debilidad institucional de la seguridad pública en el país.

De acuerdo con Sánchez (2001), la seguridad pública tendrá que ser más selectiva en su prestación de servicio. Sus operaciones y recursos deberán dirigirse hacia los problemas complejos. Esto significa que deberán permitir el incremento de la demanda de nuevos servicios básicos de seguridad, entre ellos, que la prevención situacional sea satisfecha por la prestación de carácter privado.

En lo relacionado con la reforma administrativa, ésta debe ser concebida más como gestora de intereses públicos con mayor participación de la sociedad. Por ello se deberían someter a una menor regulación aquellos bienes y servicios comunes que se relacionan con la seguridad privada, siempre y cuando puedan ser compartidos sin afectar su principio de igualdad en la sociedad. En el caso de El Salvador, éste es un factor que está asociado con la gobernabilidad, para que los ciudadanos en sus comunidades puedan percibir la seguridad como un bien donde todos tienen responsabilidad, inclusive cuando sea compartido con las empresas privadas de seguridad.

Es conveniente que cualquier proceso de reforma legal o administrativa que se lleve a cabo en la región, no solo tome en cuenta el aspecto legal, sino el impacto que pueda tener en el cumplimiento del servicio. Esto, sin afectar su concepción de bien común a la sociedad el cual permita el empleo de la seguridad privada para lograr la economía del gasto y la eficiencia en el servicio.

El nivel de coordinación condiciona la reglamentación del sector y las actuaciones para su control. Los buenos procedimientos de colaboración y coordinación, contribuyen a la consecución de los objetivos de la seguridad pública y consecuentemente, al cliente. De esta forma, las actuaciones de control serán secundarias y fáciles de obtener. En El Salvador existen dificultades originadas en el proceso de pacificación y de creación de la Policía Nacional Civil que han dividido el sector de seguridad en dos tendencias: El ámbito gubernamental y las fuerzas armadas por un lado, y la guerrilla por el otro. Esto quiere decir, las dos partes que negociaron en el proceso de paz. En este orden, para que esta

coordinación entre la protección privada y la policía logre la eficiencia y eficacia que la situación de seguridad en el país y la región demanda en este momento, se requiere la despolitización del sector de seguridad como requisito sine qua non.

En la lucha contra la delincuencia, el Estado no delega en el sector privado, lo que hace es darle participación con protocolos claros de esta relación entre lo público y lo privado en materia de seguridad. Con relación a esta circunstancia, se expondrán algunos problemas particulares de fondo en El Salvador así como medidas que contribuirían, a la participación privada, reconocer que el Estado, en cualquier circunstancia, seguirá siendo el responsable por mandato constitucional. La colaboración es concebida como entrega de protagonismo a la sociedad, para alcanzar mayores niveles de seguridad. La administración, al conceder esta participación, debe tener en cuenta los principios que rigen los bienes comunes, particularmente, la seguridad que está sometida a “especial sujeción”. Esta es una labor de la dirigencia política del sector de la seguridad, que demanda voluntad del liderazgo y plena conciencia de la importancia que tiene para la sociedad y la nación como un todo.

Una vez descritas las características de la relación entre lo público y lo privado en materia de seguridad, se expondrán algunos problemas particulares de fondo en El Salvador así como medidas que contribuirían a modificar el estado de las cosas en cuanto a los problemas.

- **Separatismo.** Se observa falta de alineación entre el sector privado y el sector público por parte de ambas esferas. No hay suficiente convergencia entre las distintas disciplinas de seguridad, como la física, la lógica, la medioambiental, la laboral y la jurídica. Hay una evidente ausencia o escasez de foros que integren a personas con diferentes responsabilidades en la empresa privada y en las instituciones públicas. Existen multitud de foros de seguridad que reúnen a convencidos de la seguridad y diversos foros de negocios que reúnen a convencidos del negocio, pero es difícil encontrar escenarios donde trabajen simultáneamente implicados en operaciones de ambos sectores. Todo ello genera inseguridad en la sociedad. Es preciso disponer de puntos de encuentro para empresarios y gestores de gobierno relacionados con esta actividad. Lugares donde, de forma sinérgica, se expongan problemas, necesidades y soluciones aceptables. En este sentido, el recién creado Consejo Nacional de Servicios Privados de Seguridad, podría ser la institución que cumpla con esta importante labor. Por último, pero no por ello menos importante, es imprescindible que los actores asuman el compromiso de unirse en un objetivo y rumbo común, como lo es la seguridad entendida como bien público.
- **Estereotipos.** Hay que lograr que en El Salvador los hombres del negocio entiendan y no se desentiendan de los riesgos de seguridad, de los que son responsables. Que los gestores de seguridad tanto pública como privada comprendan la importancia de la rendición de cuentas de los resultados. Igualmente, que todos asuman que la seguridad realmente incluye tanto las tareas “propias” (comerciales, financieras, de recursos humanos) como las del servicio de seguridad en sí. Todas forman parte indisoluble del mismo juego. Esto es aplicable, por descontento, al Estado y a sus instituciones, así como a sus múltiples activos. Existen otros estereotipos que distorsionan el buen funcionamiento de la seguridad. Como ejemplo se puede señalar, la idiosincrasia de cada empresa o del gobierno de turno, que puede inducir un equivocado enfrentamiento conceptual entre seguridad-represión por un lado

y progreso-libertad por otro. La seguridad contribuye a la libertad y la libertad aporta seguridad.

- **Agregación de funciones.** Es muy peligroso no segregar las funciones implicadas en la marcha diaria de los procesos y sistemas públicos, de aquellas encargadas de vigilar las condiciones de seguridad privada en las que se desenvuelven las primeras. Esto es muy común en la Policía Nacional Civil en su función controladora y fiscalizadora de la seguridad privada. Ello se ve con claridad en aquellos casos en los que los responsables de la inspección y evaluación del funcionamiento de los sistemas de seguridad privados son también responsables de la gestión de la seguridad pública. No se puede ser juez y parte, como el auditado no puede ser su auditor. Los gestores de la seguridad pública deben ser orgánicamente independientes de las demás funcionalidades de la entidad privada.
- **Escasez de recursos.** Que esto sea un tópico no resta un ápice de su importancia. Se necesitan recursos adecuados para la gestión del resguardo si se quieren resultados acordes con el nivel de seguridad marcado por la dirección política en este sector. En caso contrario, la dirección deberá asumir un mayor riesgo y su responsabilidad correspondiente. Por supuesto, la gestión de la seguridad incurre en gastos, pero tanto los responsables de dicha gestión como la dirección última del Estado deben aceptar como incuestionable que, dentro de los márgenes razonables, los desembolsos en seguridad constituyen una inversión. Este gasto tiene un retorno claro: La mitigación de riesgos contribuye de forma matemática a la evitación o reducción de pérdidas, en ocasiones muy severas y de difícil cuantificación. En todo caso, los gestores de la seguridad, como cualquier otra institución perteneciente al engranaje del sistema de seguridad, están subordinados a las decisiones superiores. Pero no es menos cierto que también la alta dirección asume automáticamente la responsabilidad de la merma en seguridad. Este asunto es especialmente delicado en tiempos de crisis como el actual y flaco favor se hace al estado general de las cosas si, en tiempos de riesgos elevados y crecientes, no se adecuan los mecanismos de protección en la proporción debida.
- **Existe un vacío metodológico e instrumental.** Debemos desarrollar procedimientos y herramientas estandarizadas y globales que permitan realizar el análisis del sistema de seguridad de una forma convergente y global. Ya hay empresas privadas como Golán y Securitas que operan en Centroamérica, las cuales cuentan en su estructura organizativa con departamentos de investigación y desarrollo y con el apoyo de consultoras especializadas en desarrollo corporativo, y han desarrollado aproximaciones a dicha convergencia. Esto se ha logrado mediante la generación de un sistema de gestión de la seguridad corporativa que integra las disciplinas de seguridad necesarias e inteligencia incluida.

Frente a este catálogo de problemas referidos a la relación institucional pública/privada en materia de seguridad, se puede concluir que hay medidas, no exentas de complejidad, que contribuirían a cubrir las carencias existentes y a corregir las desviaciones observadas. Estas medidas deberían provocar:

- a. Mayor integración entre responsables de la seguridad pública y privada así como también entre proveedores y consumidores de seguridad, Esta unificación debe producirse también dentro de las instituciones y empresas

dedicadas a estas actividades, no solo en aspectos orgánicos sino también procedimentales.

- b. Mayor esfuerzo normativo, a fin de lograr estándares aceptables e incluso certificables en la gestión de la seguridad global.
- c. Mayor intensidad en investigación, para desarrollar herramientas que posibiliten la implantación de metodologías y protocolos de seguridad de forma convergente.
- d. Mayor intensidad en la comunicación entre las diferentes instancias internas y externas de las empresas y las instituciones de seguridad.
- e. Suficiente dotación de medios para el desarrollo e implantación de metodologías, análisis y control de sistemas de gestión de la seguridad.
- f. Crear una sinergia real en el ámbito de la inteligencia entre el Estado y las empresas, superando el “efecto esponja” que parece presidir unas relaciones en las que aquél se apoya en las empresas y éstas no se benefician de un retorno adaptado a sus necesidades.

Finalmente, es necesario que la dirigencia política tenga plena conciencia de que el buen funcionamiento de la seguridad privada sólo es posible si cualquier decisión política, reforma normativa o actuación policial, tiene presente los cuatro pilares sobre los cuales se asienta la prestación de este servicio: Empresa, trabajador, cliente e intereses generales. En el caso de El Salvador, la dirigencia política no ha demostrado aún en líneas generales la voluntad política de reconocer los elementos que integran toda esta situación: Primero, el problema de la politización de la seguridad y sus implicancias, segundo, el verdadero papel que la seguridad privada puede jugar en la solución del problema; y tercero, ver a la seguridad privada como un colaborador y no como la solución en sí del grave problema de inseguridad que vive el país.

Tendencias en regulación y control de las empresas de seguridad privadas

El análisis de la seguridad como un bien común, los factores que influyen en el empleo de la seguridad privada y las relaciones interinstitucionales entre ésta y la policía, requieren de regulaciones apropiadas en función de los factores antes mencionados. En este sentido, y de acuerdo con estos elementos, surge la necesidad de replantear la dimensión que debe de tener la regulación de los controles y obligaciones impuestas al sector.

En líneas generales, desde una perspectiva fundamentada en el análisis del sector de seguridad privada en El Salvador, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. Las exigencias de control previo de las empresas de seguridad por parte del Estado, deberían ser directamente proporcionales al grado de profesionalismo alcanzado por la organización empresarial y su personal. Por ello, la administración, debe tener pleno conocimiento de todas las empresas que operan en el país. De acuerdo con Carballido (2008), en Honduras existían para ese entonces, 211 empresas y en Guatemala 31 que operaban en forma ilegal.

Un asociacionismo fuerte y bien estructurado debe suplir, en algunos aspectos, parte de lo que está haciendo la administración pública. Ésta es una tendencia que se observa en otros sectores a medida que avanza el fenómeno de la liberalización. Es decir, con un autocontrol de la asociación Unión Nacional de Agencias de Seguridad Privada y el Consejo Nacional de Servicios Privados de Seguridad (CONASEPRIS), que aglutina a un buen número de las empresas en coordinación con la administración pública, podría lograrse un mejor control del sector. Esta es una necesidad en El Salvador, como en otros países, donde no existe una vigilancia de las empresas. Esta carencia de observación está fundamentada en un empresariado unido y fuerte. Se podría inferir, de acuerdo con las entrevistas realizadas en el sector de seguridad en las empresas y en el gobierno, que hay una tendencia a la polarización que se originó desde los acuerdos de paz con empresas de miliares retirados y de ex guerrilleros. Esta rivalidad también persiste en el gobierno, sobre todo en este ámbito. Todo ello, impide la creación de una asociación empresas-gobierno dinámica e integrada ante la ola delincinencial que azota a la sociedad salvadoreña e impide una acción eficiente y eficaz de seguridad y protección ciudadana.

2. En cuanto al personal, si no cambian las circunstancias en las relaciones laborales, su déficit será un constante problema. En El Salvador, como ya se indicó, las empresas de seguridad se han caracterizado por las pobres condiciones laborales a que son sometidos los agentes en cuanto a horas de trabajo, así como la paga que en algunos casos está muy por debajo de las exigencias establecidas por la Ley como el salario mínimo. Esto, evidentemente, dificulta las posibilidades de ampliar alternativas a su habilitación. Otro aspecto importante es la regulación de mandos medios que, en ocasiones, se dejan en el ámbito del convenio laboral. Este aspecto no se ha tomado en cuenta en este país.
3. La tecnología está modificando los procedimientos de trabajo del personal, total o parcialmente. Esto pone de manifiesto nuevas situaciones que precisan de una adecuación de las funciones del personal, bien modificando la forma o los límites de su prestación o, en otros casos, suprimiendo exigencias impuestas con base en unas circunstancias, hoy ya superadas. Esto se hace evidente en este país con la necesidad de nuevos servicios que requieren destrezas y habilidades especiales para poder enfrentar situaciones delictivas muy particulares.
4. La formación y las pruebas de ingreso no deben ser planteadas para contribuir con la calidad del servicio. El bajar los parámetros de exigencias podría tener un impacto negativo en la calidad de la prestación y, por ende, en la seguridad en general. Hay que tener en cuenta que la seguridad privada seguirá ocupando espacios públicos en el futuro. Por esta razón, el proceso de formación cada día será más exigente a medida que aumentan las responsabilidades. Para lograr esto, se debe dar mayor protagonismo y responsabilidad a los centros de formación, quedando la realización de las pruebas bajo el total control de la administración policial. En El Salvador, el proceso de reclutamiento y selección de personal en la mayoría de los casos no se lleva a cabo bajo estándares controlados por el gobierno. Esto repercute notablemente en la calidad del servicio que se presta.
5. A medida que exista un mayor profesionalismo en el personal que labora en las empresas de seguridad y que el asociacionismo que las agrupa establezca

y vele por estándares de servicio adecuado y de calidad, la tendencia será al autocontrol de estos entes de parte de su funcionamiento, al menos en aquello que no tenga relación directa con la seguridad pública, ni afecte los intereses generales.

6. La participación de los usuarios en los asuntos de seguridad pública cada día es mayor. Ahora bien, una eficaz relación de esta actividad pública con la privada, precisa de una adecuada regulación de la dirección y gestión de la prestación privada. En El Salvador, se debe educar al ciudadano para que aprenda a participar en su propia seguridad. La policía y las empresas privadas deben ganar la confianza de la sociedad a través del profesionalismo y transparencia en sus funciones. Deben constituirse en verdaderos custodios de la Ley y el orden con respeto a los derechos fundamentales.

Procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las empresas de seguridad privada en El Salvador

La División de Registro y Control de los Servicios de Seguridad Privada, lleva un asiento de las infracciones más comunes cometidas por estas entidades de acuerdo con la Ley de Servicios Privados de Seguridad. Se pueden mencionar, entre otras, las siguientes: Realizar actividades de seguridad privada con personal que no haya sido objeto de un registro legal por parte del propietario de la empresa; no presentar los informes trimestrales a la división correspondiente de la policía como se encuentra establecido en la Ley; no informar a la Policía Nacional Civil, del extravío, robo, hurto o sustracción de armas propiedad de la empresa, así como la documentación de las mismas, conforme lo exige la Ley; no llevar un control adecuado de sus actividades mediante libros autorizados por la unidad respectiva de la policía. Estas actividades consisten en salida y entrada de comisiones, nombramientos de servicios y relevo del personal, salida y entrada de armas de fuego, municiones, equipos; novedades diarias, control de permisos y licencias de personal, control de inventarios, salida y entrada de correspondencia y control de asistencia diaria del personal con funciones operativas y administrativas (ver Cuadro 5).

Cuadro 5
Procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las entidades de seguridad privada

Enunciado	Año 2010	Año 2011
Casos finalizados	155	132
Resoluciones sancionatorias	76	107
Monto impuesto por multas	\$325,516.80	\$560,638.14
Monto cancelado por multas	\$23,458.80	\$38,052.90
Casos remitidos a la Fiscalía General de la República por incumplimiento de pago	25	16

Fuente: Policía Nacional Civil- División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad. Año 2011, datos hasta el mes de noviembre.



Los retos de la relación de la seguridad pública y privada en El Salvador

En El Salvador se deberían diseñar, planificar y ejecutar las políticas de protección, tomando en cuenta a las empresas del sector como actores de primer orden en los asuntos de seguridad interna en la región. De ahí que la seguridad privada participe activamente de la nueva cultura del siglo XXI.

En este país, se requiere el diseño y la aplicación de la doctrina de seguridad pública, ya que de esta forma se pueden establecer los protocolos operativos de participación de la seguridad privada en los asuntos de seguridad interna como ocurre en los países desarrollados, con la finalidad de incorporar tan importante capacidad en seguridad con que cuenta el país. Esta actividad empresarial está participando diligentemente en la prevención general y tiene entre sus tareas una clara incidencia en la seguridad colectiva. Adicionalmente, las capacidades y tecnología del sector privado son superiores en calidad y cantidad al sector público. Por esta razón, observando el presente y analizando la previsión del futuro, es preciso que este sector sea incluido e integrado, sin prebendas injustificadas, en todas las iniciativas, alianzas y proyectos de cooperación en materia de seguridad en el país. Esto es importante particularmente, en lo referente a la lucha contra el crimen organizado y narcotráfico, donde la cooperación de los sectores público y privado permitirá enfrentar estas amenazas no tradicionales con todas las capacidades del Estado para proporcionar a todos los ciudadanos la seguridad y la protección contra estas amenazas multidimensionales que sufre El Salvador y toda la región.

En lo relativo a la coordinación para la cooperación entre seguridad privada y pública, no es suficiente el reconocimiento legal y el desarrollo normativo de esta actividad. Se requiere crear una cultura de coordinación entre ambas instituciones, ya que la clásica teoría de que la coacción es la nota esencial del derecho, está perdiendo vigor en la sociedad actual. Particularmente en El Salvador, en algunos casos persisten las costumbres y los modelos del pasado con fuerte resistencia a los cambios del presente que están orientados por una visión clara del futuro en esta materia.

Hoy es la estructura social, con sus organismos, entidades, asociaciones o colectivos, la que formula, mantiene y armoniza la aplicación de las normas y del principio de la autoridad. Sin dicha estructura social, que es parte fundamental de la gobernabilidad en un país, estos elementos coercitivos no tienen eficacia. Además, el convencimiento de ambas partes, la pública y la privada, es lo que materializa la complementariedad de sus funciones en un objetivo único que es la seguridad. En El Salvador, esto será posible como parte de la madurez política de la sociedad, cuando entienda su papel en estos asuntos. Igualmente, se requiere el profesionalismo de ambas partes, ya que persiguen el mismo objetivo.

Las funciones de control y supervisión de las actividades de seguridad privada, atribuidas al servicio policial, deben ser consideradas como un medio y no como un fin en sí mismo. Sin embargo, en El Salvador debe desarrollarse el control y la supervisión política de la seguridad a través de estrategias bien planificadas. Pero este proceso debe desarrollarse a escala regional por las características del ambiente de inseguridad y las amenazas no tradicionales que enfrenta la zona.

La integración de la presencia privada de seguridad en las funciones de servicio policial, pasa inexorablemente por la presencia permanente de éste en las labores de aquél, considerándose mutuamente como partes de un conjunto. Esta presencia



y relación entre ambas seguridades sólo es factible con una comunicación fluida, al menos sobre la base de un profesionalismo de los intervinientes. Adicionalmente, esta comunicación debe estar sustentada en la voluntad política del liderazgo consciente de la necesidad de coordinar y unir esfuerzos por esta causa común. El ambiente de seguridad en El Salvador requiere del esfuerzo conjunto de todas las instituciones públicas y privadas para enfrentar las amenazas que representan el crimen organizado y el narcotráfico, considerados en la región hoy en día, como una amenaza al Estado.

Es de vital importancia que el liderazgo político del país tome conciencia de que el problema de la inseguridad en la nación no se soluciona con políticas temporales de “mano dura” o con el uso de la fuerza militar. Se requieren soluciones integrales a través de la utilización de todos los medios con que cuenta no solo el Estado sino la nación en general. Hay un potencial muy importante en las empresas de seguridad privadas, por lo tanto se necesita, entre otras cosas, el desarrollo de una plataforma informática que permita la conexión de las empresas con la policía para comunicaciones recíprocas, tanto de carácter administrativo como operativo, suprimiendo soportes documentales que hoy día son innecesarios y obsoletos.

El profesionalismo institucional, con el apoyo del liderazgo civil y político del sector de seguridad del estado, debe asumir, desarrollar e incrementar su posición como elemento de garantía de esta actividad. Para lograr este fin, debe reforzar la confianza mutua y la del ciudadano en estas instituciones, en general y particularmente en la seguridad privada como un complemento de esta importante labor realizada en pro de la sociedad como un todo. En el país es fundamental esta labor ya que es la base para fortalecer la institucionalidad de la tutela del estado en la ardua labor de combatir la inseguridad que azota no sólo a este país, sino a toda Centroamérica.

En El Salvador, es de fundamental importancia el fortalecimiento del profesionalismo y la especialización en la institución policial para que la aplicación consciente de las regulaciones institucionales, así como los protocolos que rigen la relación con el sector privado de la seguridad tengan una aplicación adecuada basada en el principio de complementariedad. Se reitera que la legitimidad de la participación privada en la seguridad dependerá en gran medida de esta relación interinstitucional de los dos sectores para lograr estándares de calidad necesarios y suficientes en el futuro.

En resumen, el servicio de seguridad privada, tal como hoy se concibe y más aún en el futuro, afecta directamente a la seguridad pública y a los derechos de los ciudadanos por ser considerado un bien común en una sociedad democrática. Si hay resultados negativos en este servicio, los ciudadanos pierden confianza en los mismos y pedirán al Estado soluciones, porque en definitiva es su responsabilidad proveerlas. En tal sentido, se deben agotar todos los recursos para que este bien común esté presente en la sociedad. Al servicio policial, como instrumento fundamental de las políticas de seguridad del Estado le corresponde liderar su aplicación. Inclusive, es su responsabilidad conseguir una eficiente y eficaz contribución en todo lo que respecta a la actividad privada en esta materia.

La seguridad privada y el control de la fuerza: La pregunta

Con base en el análisis del surgimiento de la seguridad privada en El Salvador que se ha desarrollado hasta ahora, se podría hacer la siguiente pregunta: ¿Por

qué deberíamos preocuparnos por la privatización de la seguridad? La respuesta puede ser simple. La seguridad privada podría afectar el control de la violencia por parte del Estado y la forma como debería llevarlo a cabo. El esfuerzo de contener la violencia dentro de los parámetros que establece la estructura colectiva de una nación, tales como: leyes, reglamentos, normas e instituciones; ha sido materia de debate desde su creación.

Por ejemplo, John Keegan (1993)⁴ escribió acerca del concepto de Clausewitz sobre la guerra: “Esta no es la continuación de la política por otros medios”. Cómo quisiéramos que esto fuera así. Este autor argumenta que esta idea es parte de la teoría de cómo debe ser la guerra. La visión de Clausewitz refleja la visión emergente en occidente sobre el Estado o la esfera pública, que en fin es la institución mediante la cual el uso de la fuerza podría ser mejor asociada al comportamiento y apoyo social. La fortaleza de la aseveración de este autor, indica el grado en el cual el Estado controla la violencia, aunque a menudo en forma imperfecta. Según él, este control lo realiza proveyendo los mejores mecanismos que la humanidad ha conocido para asociar el control de la violencia con el proceso político y las normas sociales dentro de un territorio determinado. Ante esta posición, la pregunta que se ha planteado al inicio se torna crítica.

Además, surgen otras interrogantes tales como: ¿Podría la privatización de la seguridad poner en peligro el control de la violencia por parte del Estado? ¿Puede la privatización de la seguridad complementar la acción del Estado para controlar la violencia? ¿Puede la privatización de la seguridad establecer nuevas formas mediante las cuales la violencia puede ser controlada colectivamente? ¿Cómo puede la seguridad privada afectar la habilidad para contener el uso de la fuerza dentro del proceso político y las normas sociales?

Como se puede observar, las implicaciones de la privatización de la seguridad para el control de la fuerza es un tema en pleno debate a escala mundial. Para dar respuesta a estas interrogantes se debe citar a algunos estudiosos del tema contemporáneos que se pueden dividir entre “optimistas” y “pesimistas”. En este orden, se comenzará con los que se muestran en contra de la privatización de la seguridad.

Ken Silverstein (1997), caracteriza este proceso de privatización como uno mediante el cual las responsabilidades del gobierno se transfieren a manos corporativas. Esto tiene la implicancia de transformar la seguridad en una utilidad privada y selectiva, en vez de un bien común. En este sentido, el argumento de este autor es una política de defensa que ignora los temas reales y las amenazas, solo para ser acomodados bajo conceptos mercantilistas de la ganancia y satisfacción de egos de pequeños grupos radicales.

A su vez, los que se muestran de acuerdo con la privatización, declaran que la opción privada ofrece soluciones a los complejos problemas de la seguridad y que operan dentro de los intereses nacionales del Estado, así como de los valores compartidos por la comunidad internacional. Por otro lado, Eliot Cohen (2000) considera que la privatización puede ayudar al gobierno a hacer los avances más significativos en materia de tecnología de la información, y en la economía y gerencia de un mundo

4 En este documento el autor está haciendo el uso más benigno y original de sentido del término como una práctica del gobierno político. También ver la explicación en las páginas 1-6 del mismo documento.

complejo con fuerzas de seguridad pequeñas. David Shearer (1998) considera que en vez de aislar y mantener a las empresas privadas de seguridad al margen de la Ley, habría que incorporarlas con la comunidad internacional, asignándoles un papel legítimo, exigiéndoles a éstas una función verdaderamente profesional de acuerdo con los principios de los valores compartidos por el sistema social internacional.

La seguridad privada y el control de la fuerza: La respuesta

Con base en las preguntas planteadas en cuanto a la seguridad privada y el control de la fuerza, y vistas las opiniones citadas, se puede concluir que hay evidencia y argumentos en ambos enfoques que podrían ser correctos, ya que ambos se fundamentan en diferentes concepciones de "control", por lo cual, mantienen sus posiciones en diferentes estándares comparativos.

En el caso de Ken Silverstein, su preocupación principal está relacionada con el control político. Este analista fundamenta su acción en la decisión del empleo de la seguridad privada incluyendo en ésta al propio gobierno como demandante. Por otra parte, Eliot Cohen piensa y se preocupa del control funcional, o sea, la clase de capacidades que estarán asignadas a la seguridad privada. Finalmente, Shearer, al preocuparse por el control funcional, plantea la interrogante de si las fuerzas son capaces de satisfacer los retos actuales, no solo a escala nacional, sino a escala internacional. También considera que el control social que ejerce la sociedad, a través de las instituciones de la comunidad, constituye el grado en el cual el uso de la fuerza se integra con los valores internacionales prevalentes.

Todas estas modalidades de control se presentan difíciles de cumplir, ya que cuando existen, cada una ignora a la otra. Esto significa que la clave para controlar la violencia radica en la combinación del empleo de las tres dimensiones: Control político, funcional y social, para que en la práctica se logre la eficiencia, eficacia y estabilidad del control de la violencia por el esfuerzo que hace cada una de ellas entre sí. Avant (2005) sostiene que la yuxtaposición de los elementos económicos y sociales afecta la capacidad de las fuerzas y el valor de éstas variará. De tal forma, las privatizaciones algunas veces nos conducirán a más capacidad, pero también podría ser a la inversa, así como a mayor o menor integración internacional de la violencia. Es imprescindible conocer la curva máxima de seguridad creada por este autor para saber hasta qué punto es conveniente privatizar el sector de seguridad en función de las capacidades del control y supervisión del gobierno.

Inevitablemente, la privatización debe distribuir el poder sobre el control de la violencia dentro del Estado, así como en los actores no estatales. El movimiento hacia la privatización cambia el dilema de quién controla a los controladores. La pregunta clave sería: ¿Cómo afecta la privatización la forma en que las tres dimensiones de control se arreglarán para vigilar en forma tridimensional u holística? En este análisis, la variable fundamental interviniente consiste en la variedad de capacidades del Estado. Un Estado sólido, coherente, capaz y legítimo, para comenzar, será más competente para gestionar mejor el riesgo de la privatización y utilizar las empresas de seguridad privadas para producir nuevos bienes públicos. Pero también podrían ser los estados los que más pierdan si la información de la privatización daña las capacidades de la fuerza pública o la legitimidad de la política externa.

Esta investigación realizada en El Salvador se ha encontrado fragilidad institucional en general y, particularmente, en lo referente a fuerzas de seguridad con ciertos

niveles de ineficiencias y casos de corrupción que se evidencian en este país. Según el análisis realizado, son éstas las que más ganarían (o las que tienen menos que perder) con la privatización de este sector. Pero estas debilidades también afectan la capacidad para gestionar y controlar las empresas privadas de seguridad a fin de aportar este bien común a la sociedad. La utilización de la seguridad privada para la estabilidad interna del Estado podría convertirse en un arma de doble filo con resultados que podrían tornarse no satisfactorios.

Una forma de demostrar esta posibilidad de ser un arma de doble filo, se presenta cuando el mismo Estado contrata los servicios de seguridad y compara este servicio con el público, a la luz del control político y las posibilidades de cambios que se presentan.

Generalmente, los cambios en el control político introducen ciertas dinámicas que crean desequilibrios en las dimensiones de control. Esto se traduce inevitablemente en menos vigilancia sobre las fuerzas de seguridad, sean públicas o privadas. Se evidencia así, que se hace necesario el desarrollo de una estrategia tendente a generar estabilidad en el dominio a través de continuidad de normas, estándares, monitoreo y sanciones para las operaciones. Ahora bien, para lograr cumplir con estos aspectos, el Estado requiere de una institución independiente del poder ejecutivo para la supervisión de la seguridad privada que en algunos países se le llama superintendencia de los servicios de seguridad privada.

¿Cómo la privatización de la seguridad afecta el control de las fuerzas de seguridad y de violencia?

De acuerdo con March y Olsen (1984), las nuevas teorías de la institucionalización desde el punto de vista económico y sociológico sugieren respuestas variadas a esta pregunta. Por ejemplo, los institucionalistas económicos enfatizan la importancia del Estado para controlar la violencia a través de su burocracia, sobre todo si la organización de la seguridad está creada para este fin. Algunos expertos como, por ejemplo Williamson (1999), sostienen que las jerarquías, algunas veces, son preferibles a las reglas del mercado. Es decir, que hay ciertas condiciones en las cuales la burocracia pública es preferible a las organizaciones privadas. Esto ocurre, sobre todo, cuando hay varios competidores, ya que se pueden presentar oportunistas que pudieran afectar el servicio haciéndolo costoso y riesgoso. Esto es así ya que en algunos casos se podrían involucrar en hechos catalogados de inmorales en cuanto a su actuación, cuando están de por medio sucesos que tienen que ver con la protección de la soberanía del Estado. En El Salvador, en la actualidad existe una concepción economicista y comercial de la seguridad privada con el agravante de la politización en este sector por la polarización de dicha actividad, tanto pública como privada. Esta circunstancia entra en contradicción por tratarse de un servicio que por principio político es considerado un bien común y debe responder a los altos intereses del Estado.

Ahora bien, en el contexto de la seguridad privada en El Salvador, donde se le identifica mayoritariamente por la función de vigilancia, esta situación se pudiera agravar por la misma fragilidad institucional del Estado, donde las instituciones que prestan este servicio han sido impactadas por todos los factores domésticos de la burocracia gubernamental y los externos de la economía de mercado y la globalización. Se observa así, que la privatización de otros servicios de seguridad en áreas específicas de apoyo logístico, inteligencia, instalación de software, cámaras, investigaciones, blindaje de vehículos y comunicaciones, entre otros, podría permitir una eficiente operación de las empresas privadas.

Cuando hablamos del servicio para la prevención de las actividades delictivas, tales como crimen organizado y narcotráfico, surge la preocupación acerca de la confianza y lealtad de estas empresas que conduce a un descrédito del control funcional. Este control deficiente se evidencia en los incrementos de los costos y una inadecuada adaptación o cambios en el control político y la redistribución del poder que conducen al desbalance y al oportunismo. Como lo argumenta Williamson (1999): "La sustitución de la burocracia pública por una firma privada, con o sin el apoyo de regulaciones se podría tornar imposible".

En definitiva, los institucionalistas, desde el punto de vista económico, consideran que la privatización del servicio de seguridad podría erosionar el control funcional y cambiar el control político. Por ello, se muestran escépticos de las capacidades del Estado para controlar esta privatización. Por lo tanto, estos autores consideran que el Estado cuenta con los mecanismos apropiados para controlar la violencia y estiman que la desestatificación de la seguridad podría conducir a un desmejoramiento del control funcional haciéndolo más caro o inapropiado, originando un cambio del control político.

Desde el punto de vista de la institucionalización social de las empresas de seguridad privadas, se considera que ésta tendría poco o ningún efecto en el control funcional y social, o inclusive dadas las correctas condiciones, surge la duda de que puedan tener un efecto positivo. La visión sociológica se centra en las instituciones sociales que definen una colectividad. Estos autores sostienen que la gente, por lo general, persigue propósitos en vez de intereses y miran las leyes en vez de las consecuencias esperadas.

En el mundo en vías de desarrollo, como es el caso de El Salvador, las diferencias entre los controles a menudo son más grandes a medida que la relación entre autoridades internas e internacionales, como el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se hace más tenue. La variedad de actores a escala internacional influyen los intereses y las acciones que son vistas como legítimas, de tal forma que la relación entre el Estado y la estructura social es variable y la estructura social, al contrario que el Estado, es la más importante para la reproducción del control funcional y social.

Ambas institucionalizaciones, tanto la económica como la social, enfatizan elementos diferentes del control. Las dos se enfocan en distintas partes del proceso. Por esta razón llegan a diferentes conclusiones acerca de las diversas consecuencias de la privatización de la seguridad. Los economistas siguen la lógica de las consecuencias de la privatización y buscan los cambios funcionales y políticos del proceso. Los sociólogos, a su vez, siguen la lógica de la apropiación y observan los cambios funcionales y sociales característicos de la expansión de los reclamos de apropiación en la esfera privada y la conflictiva arena política.

Estos dos puntos de vista en su análisis no se excluyen entre sí. Por ejemplo, los institucionalistas-economistas asumen que el tema de la apropiación es importante en el análisis de la transición de la soberanía. Sin embargo, reconocen que una institución pública, aunque sea apropiada no se convierte automáticamente en la mejor solución para el control soberano, ya que puede ser el producto de un régimen político inaceptable por funcionamiento u origen. Los institucionalistas-sociólogos por su parte, en su teorización reconocen que no todos los valores tienen el mismo peso en su comportamiento y, en general, sostienen que éstos tienen más peso cuando son institucionalizados. En consecuencia, esta institucionalización es un

proceso complejo dependiendo de la aceptación de los valores como buenos. Los valores se fortalecen según sea el grado mediante el cual se convierten en un bien común. Obviamente, también es importante la forma correcta de hacer las cosas para su incorporación a la práctica cotidiana y el grado en el cual estos son observados por los beneficios sociales y materiales.

Conclusiones

Este trabajo se ha enfocado en la evolución de la seguridad privada en El Salvador, a través de la descripción, análisis e implicancia de un conjunto de aspectos de suma importancia para entender esta evolución, particularmente en el periodo del postconflicto y la democratización del país. Este examen se ha hecho a la luz de los principios democráticos que rigen el gobierno en la actualidad, así como los factores que se relacionan directa e indirectamente.

Estos dos hechos en la historia reciente de El Salvador tienen una incidencia directa en la evolución de la seguridad privada en el país. Por una parte, los acuerdos de paz de Chapultepec en 1992 que ponen fin al conflicto armado son determinantes al transferir la responsabilidad de la seguridad pública interna del sector militar a la recién creada Policía Nacional Civil bajo liderazgo civil para proporcionar la seguridad a los salvadoreños en el marco de los principios democráticos de gobierno. En segundo lugar se encuentra, el sistema de gobierno democrático que exige la concepción de la seguridad como un bien común, responsabilidad intransferible del Estado.

El poder de la privatización y la privatización del poder en el sector de la seguridad en El Salvador ha debilitado la acción del Estado en su responsabilidad de proveer este bien común a sus ciudadanos; con el agravante que los mecanismos de control y supervisión de esta participación privada resultan muy laxos o inexistentes. Se ha observado que la acelerada evolución de la seguridad privada, particularmente después del proceso de paz de 1992, ha sido uno de los elementos que ha impactado la capacidad del Estado para controlar y supervisar el servicio prestado por las empresas privadas en el marco del imperio de la Ley y los principios de gobierno democrático.

El proceso de transición a la democracia que requiere del fortalecimiento institucional sobre todo en el sector de la seguridad del país, ha tenido serios tropiezos que dificultan la garantía a los ciudadanos de este bien común. La concepción del respeto a la Ley, división de poderes, entrega de cuentas, transparencia y el efecto pernicioso de la corrupción en la gestión de gobierno son, entre otros, los aspectos que pueden generar o entorpecer la confianza y credibilidad de los ciudadanos ante sus servidores públicos.

Desde el punto de vista del marco legal que rige la participación privada en la seguridad, se puede observar que el espíritu y la razón de esta Ley es netamente mercantilista, con una concepción económica y comercial que impide la participación privada bajo el principio de bien público, lo cual genera contradicciones en el ejercicio de la actividad privada. Adicionalmente, este servicio se enfoca primordialmente en la vigilancia y protección dejando bajo un marco económico y comercial una gran cantidad de funciones del sector privado en materia de protección tales como la logística de la seguridad, la instalación de cámaras de vigilancia y protección, diseño y mantenimiento de software, blindaje de vehículos, equipos de protección personal y comunicaciones, servicios de investigaciones e inteligencia, entre otros.

Desde el punto de vista de la seguridad, el espacio cibernético constituye hoy día un reto para el Estado y El Salvador no se escapa de esta realidad. La gran cantidad de actividades que se llevan a cabo en el espacio cibernético requiere de tecnología, conocimiento y recursos que están preferiblemente en el sector privado a escala mundial, de manera que resulta imposible la seguridad del espacio cibernético y aun del físico sin la participación privada. Ahora bien, como la seguridad es una responsabilidad intransferible del Estado, se requiere la capacitación mediante mecanismos de control y supervisión en el sector público para incorporar el sector privado como un complemento. Este reto es impostergable en este país.

En base a la pregunta planteada sobre porqué la seguridad privada es importante, en el caso de El Salvador la respuesta puede ser simple y positiva, sin embargo, si observamos el contexto actual de inseguridad en el país lo importante es preguntarnos: ¿Qué debemos hacer? ¿Cómo debemos hacerlo? y ¿Cuáles son los mecanismos para que este potencial sea utilizado para el beneficio de la seguridad de los salvadoreños? Este planteamiento debe ser hecho por el liderazgo político del Estado con la participación del sector privado, ya que las circunstancias demandan una respuesta institucional y no tan solo del gobierno.

El Salvador, país que tiene un ambiente de inseguridad muy elevado pero que cuenta con un gran potencial en el sector privado de la seguridad requiere pensar y enfocarse en las siguientes acciones:

1. Revisar y actualizar la Ley de los servicios de seguridad privada con una concepción basada en el bien común de la seguridad y que abarque todas las actividades privadas que tienen que ver con la seguridad.
2. Desarrollar todas las modalidades de control y supervisión político (legislativo), funcional (ejecutivo) y social (comunidades), con la participación no tan solo del gobierno sino del Estado, los cual incluye a la sociedad civil.
3. Crear la doctrina de seguridad pública nacional con la participación de la seguridad privada bajo la concepción de complemento de la seguridad pública.
4. Diseñar e implementar la política, estrategia y el plan de seguridad pública nacional con la participación público-privada en materia de seguridad. Especial énfasis debería hacerse en la articulación de este plan con el presupuesto bajo la modalidad de presupuesto por resultados, en búsqueda de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción como mecanismos válidos para la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en esta actividad.
5. Diseñar e implementar una estructura organizativa gubernamental que se encargue en forma comprensiva de todo lo referente a la participación privada en los asuntos de seguridad, dada la importancia y urgencia que tienen los asuntos de seguridad pública.

Aunque los asuntos de seguridad pública en El Salvador han tenido altas y bajas, la tendencia en general es al incremento de la inseguridad. Esto requiere que la dirigencia política del Estado y no solo del gobierno diseñen una política de seguridad pública comprensiva, con una estrategia que se materialice en un plan concreto, con la participación del sector público y el sector privado, en el cual se incluyan todas las manifestaciones de esta actividad. Esto permitiría el empleo del inmenso potencial con que cuenta el país en la actualidad para enfrentar el problema más apremiante de las últimas décadas.

Bibliografía

1. Arbos, X. y Giner, S. (2002). La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Una propuesta de definición. Madrid, España: Siglo XXI de España Editores, S.A.
2. Avant, D. (2005). The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, pp. 3-7.
3. Bhalla, K. et al. (2012). Tracking National Homicide Rates: Generating Estimates Using Vital Registration Data, Small Arms Survey Issue Briefs: Armed Violence and Development. Recuperado de: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-AVD-IB1-tracking-homicide.pdf>>
4. Calame, P. y Grandeau, V. (2009). La relación entre la acción pública y el mercado". En: Hacia una revolución de la gobernanza: Reinventar la democracia (pp. 106-176). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
5. Dahl, R. (1956). Polyarchy A Preface to Democratic Theory. The University of Chicago Press United States. Expanded Edition.
6. Carballido, A. (7-8 de octubre, 2008). Diagnóstico de seguridad pública y privada en Guatemala, Honduras y El Salvador. En: Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas. Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos. México, D.F.
7. Cohen, E. (november/diciembre 2000). Defending America in the Twenty-First Century. Foreign Affairs (79), No. 6. Pp. 40-50.
8. División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, Policía Nacional Civil (8 de diciembre de 2011). Entrevista. San Salvador, El Salvador.
9. Florquin, N. (2012). A Booming Business: Private Security and Small Arms. Small Arms Survey 2012: Moving Targets. Cambridge: Cambridge University Press.
10. Fuentes, H. (1991). Weak Foundations: The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century 1821-1898. Berkeley: University of California Press. Pp.10-11.
11. Gómez, J. (2008). El control y supervisión de los servicios privados de seguridad en El Salvador. Security and Defense Studies Review. 8 (2). Center for Hemispheric Defense Studies, Universidad Nacional de Defensa, Washington DC, p. 48.
12. Grez, J. (2010) Industria de la seguridad privada en perspectiva comparada: Desempeño económico y gobernabilidad como factores claves en el crecimiento del sector. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/industria-de-la-seguridad-privada-en-perspectiva-comparada-desempeno-economico-y-gobernabilidad-como-factores-clave-en-el-crecimiento-del-sector/?lang=en>
13. In the PublicInterest (2012) Blackwater shooting at Nisoor Square. Recuperado de: <http://www.inthepublicinterest.org/case/blackwater-shooting-nisoor-square>
14. Keegan, J. (1993). A history of warfare. New York: Random House.
15. Keynes, J. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. Inglaterra: Macmillan Cambridge University Press for Royal Economic Society.
16. Mainwaring, S. y Hagopian, F. (2005) The Third Wave of Democratization in Latin America. Cambridge University Press.

17. March, J. & Olsen, J. (September, 1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. 78 (3).
18. March, J. & Olsen, J. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52..
19. Martínez, O. (14 de marzo de 2012). Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios. *El Faro*. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>
20. Pleitez, W. (2013). Informe sobre desarrollo Humano Imaginar un Nuevo País hacerlo posible El Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: <http://www.slideshare.net/SilviaCardona/informe-pnud-desarrollo-humano-el-salvador-2013>
21. Reed, L. (Octubre, 1996) The Privatization Revolution Smaller Government Serves us Better. Recuperado de: http://www.fee.org/the_freeman/detail/the-privatization-revolution
22. Rodríguez, M. (2003). Los jueces provinciales del Tribunal de la Acordada, partícipes de la tranquilidad social novohispana (1719-1812). *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*: 233-261. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/20/cnt/cnt11.pdf>
23. Sánchez, J. (2001) Seguridad privada: Apuntes y reflexiones. *Paracuellos del Jarama*, España.
24. Shearer, D. (1998). *Private Armies and Military Intervention*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, pp. 69-72.
25. Silverstein, K. (28 de Julio de 1997). Privatizing War: How affairs of State are Outsourced to Corporations beyond Public Control. *The Nation*.
26. Weber, M. (1946). *Essays in Sociology*. En: Gerth y H. H., Wright. , New York: Oxford University Press. Pp. 77-78.
27. Weber, M. (1919). *Gesammelte Politische Schriften*, discurso original en la Universidad de Múnich, publicado por Dunker y Humboldt en Múnich, Alemania.
28. Williamson, O. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transition Cost Economics Perspective- *Journal of Law, Economics and Organization*. 15 (1) p. 311.
29. United Nations Office on Drug and Crime (2001). *Global Study on Homicide Report: Trends, Context, Data*. Vienna, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf
30. Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad de El Salvador. (2009). *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional*. San Salvador, El Salvador: UNAPS.



RECENSIONES

- * “Prospectiva: Cómo usar el pensamiento sobre el futuro”
Benjamín Badura

* "Foresight. How to use reflections on the future"
Benjamín Badura



RECENSIONS

“PROSPECTIVA: CÓMO USAR EL PENSAMIENTO SOBRE EL FUTURO”



Título: “Prospectiva: Cómo usar el pensamiento sobre el futuro”. Enric Bas, 2002 (segunda edición), Barcelona: Ariel, 160 páginas

I. Introducción

Contexto académico

El libro fue escrito por Enric Bas, profesor de Sociología de la Universidad de Alicante (España), con el propósito de explicar este nuevo campo de investigación y plantar los principios del pensamiento sobre el futuro. El inicio del movimiento futurista se sitúa a mediados de la década de los años sesenta y tuvo su primer auge en los años setenta. Hoy en día, se va perfilando cada vez más como disciplina, ya que cuenta con sus propias teorías, publicaciones, organizaciones y metodologías. Sus tareas principales son: El estudio de futuros posibles o probables, identificar posibilidades y ofrecerlas a la atención de la gente. Para tal fin, busca respuestas a preguntas como: ¿Cuál será el futuro más probable de un fenómeno específico? ¿Qué expectativas tiene la gente? y ¿Qué impacto tiene la anticipación sobre el comportamiento actual? Con base en los conocimientos adquiridos, se trata de explorar los futuros probables y construir estándares objetivos de juicios de valores.

II. Síntesis

Contenido del libro

El libro es un texto introductorio a la prospectiva como método de trabajo e instrumento para la gestión del cambio. Responde al deseo de aclarar conceptos y proveer de herramientas básicas al estudiante, docente o investigador; y al profesional “ávido de lecturas alternativas”. El libro pretende “abrir brecha”, ofreciendo un texto accesible, básico e introductorio sobre la prospectiva para un público diverso. Para lograr este fin, se ha estructurado en las siguientes secciones y capítulos:

Un prólogo y un prefacio donde se aborda la pregunta ¿Qué es la prospectiva?

- Capítulo 1: “La investigación sobre el futuro” donde se presenta un poco de información histórica sobre el tema.
- Capítulo 2: “Tipos de predicción” donde se clasifican y definen los términos y conceptos.
- Capítulo 3: “Toma de decisiones y gestión de las organizaciones” que trata del vínculo entre prospectiva y toma de decisiones.
- Capítulo 4: “Técnicas de investigación” que trata de explicar un conjunto de técnicas básicas para el estudio del futuro a través de la sociología.
- Unas conclusiones, que resaltan algunos puntos importantes con referencia a los diferentes aspectos de la materia.

Introducción

El autor empieza diciendo que en el umbral del siglo XXI, nos encontramos ante una nueva realidad social: Una sensación de incertidumbre generalizada. Sigue el argumento señalando que esta situación requiere de que se abran nuevas vías de entendimiento en el análisis de esta misma realidad social, tomando en cuenta tres aspectos: 1) Su complejidad, 2) Su dinámica y, 3) Un nuevo concepto de temporalidad que se caracteriza por la aleatoriedad, es decir: La ausencia de ciclos de ocurrencia previsibles.

Enseguida presenta la prospectiva como un instrumento para hacer un mapa del futuro que puede servir como orientación para la toma de decisiones, bajo las condiciones o aspectos de la realidad social mencionados anteriormente.

Capítulo 1: La investigación sobre el futuro

1.1. El futuro como objeto de estudio

El interés del hombre en el futuro se explica por su naturaleza de “animal racional”. La parte animal se manifiesta en el hombre a través de su instinto de supervivencia. La parte racional se manifiesta en la percepción de sí mismo en el tiempo (presente-pasado-futuro), y en la conciencia de su propia perentoriedad. Con eso el autor sostiene que la percepción del futuro ha sido un factor determinante en el desarrollo y en la conformación de la sociedad humana.

Hasta el siglo XVII, la predicción era vista como un don o arte que se expresaba por medio del conjuro, el sortilegio o la visión; profesados por brujos, sacerdotes, profetas, oráculos, etc. Esto cambió significativamente durante el siglo XX cuando la ciencia económica sistematizaba la predicción por medio de los modelos econométricos, extrapolaciones estadísticas y complejos modelos matemáticos, dándole así un carácter científico.

1.2. Los estudios del futuro: Un poco de historia

Eric Bas piensa que el interés en el estudio del futuro es una consecuencia directa de la incertidumbre, y lo demuestra situándolo en el contexto histórico de su aparición: El industrialismo y los problemas sociales del naciente sistema capitalista. Especialmente la desolación general que se experimentó después de

la Gran Depresión de los años veinte, y la reconstrucción de Europa después de la segunda guerra mundial, refuerzan la demanda por estudios prospectivos.

Como campo de investigación moderno, los estudios de futuro se desarrollan especialmente durante la guerra fría, que requería predicciones tecnológicas militares. También empezó a jugar un papel importante gracias al interés comercial por los cambios de demanda en el mercado.

En la actualidad, la prospectiva cuenta con organizaciones propias, tales como: El Institute for Prospective Technological Studies del Consejo de Europa (ubicado en Sevilla), el programa de la Unión Europea: Forecasting and Assessment in the field of Science and Technology, y las organizaciones no gubernamentales: World Future Society (Bethesda USA) y World Future Studies Federation (Universidad de La Salle, Filipinas).

Capítulo 2: Tipos de predicción

El segundo capítulo contesta la pregunta ¿Qué es y qué no es la prospectiva? Para tal fin, define y explica algunos conceptos básicos para elaborar un corpus metodológico o una estructura metodológica que permita discernir los estudios del futuro de otros tipos de predicciones (clarividencia, visionarismo, vidente-profeta, etc.). Establece una definición única para cada uno de los conceptos considerados para garantizar su correcta utilización.

Los tipos de predicción que pertenecen a los estudios del futuro como enfoque predictivo son: La predicción técnica y la predicción emancipatoria. La primera incluye campos como la econometría, meteorología y la demografía. La segunda cubre la sociología prospectiva, la planificación estratégica y la reingeniería de procesos. Estos dos tipos de predicciones se distinguen de otros como la predicción hermenéutica o la sobrenatural, por su interés en el conocimiento objetivo y la constatación empírica (cuantitativa y cualitativa).

La prospectiva como tal se define como “un panorama de los futuros posibles” o de los escenarios que “no son improbables” y tiene dos metodologías: Primera, el método descriptivo-exploratorio que parte del conocimiento que se tiene del pasado y del presente para proyectar un futuro probable. Utiliza métodos cuantitativos parecidos a los modelos econométricos. Segunda, el método prescriptivo-normativo que imagina en el presente futuros deseables y se pregunta cómo alcanzarlos. Parte de la idea que el futuro se construye en el presente y es el resultado de nuestras acciones en el presente. También se entiende como una forma de ejercer la responsabilidad presente ante el porvenir.

La prospectiva busca el conocimiento objetivo sin olvidar los valores subjetivos (lo cualitativo) en el estudio de la realidad social. Eso quiere decir que integra parámetros cualitativos y considera que el futuro se puede moldear desde el presente pensando en él como en un espacio múltiple e incierto.

Capítulo 3: Prospectiva, toma de decisiones y gestión de las organizaciones

El tercer capítulo responde a la inquietud pragmática expresada en la pregunta ¿Para qué sirve la prospectiva? El autor contesta esta pregunta diciendo que la prospectiva puede servir como instrumento de reducción de la incertidumbre, porque proporciona información respecto a expectativas, tendencias y

posibilidades. La información sobre el futuro es especialmente requerida bajo circunstancias inciertas porque cambia el grado de incertidumbre en la toma de decisiones, ayudando a crear nuevas oportunidades en contextos que pueden ser configurados por procesos como la globalización, la revolución tecnológica, el crecimiento poblacional u otros que hacen que los procesos decisorios se vuelvan cada vez más complejos.

Para no quedarse paralizado frente a los riesgos inherentes, Bas propone tomar una actitud proactiva hacia el futuro, porque así se abre la mente para otra información que no se toma en cuenta si el futuro se percibe sólo como una mera consecuencia o extrapolación del pasado y el presente. Se está cada vez más consciente de que tomar decisiones es un “ejercicio de responsabilidad”, sobre todo, cuando las consecuencias escapan del limitado y cercano ámbito privado para trascender a niveles más amplios y adquirir un carácter social (gestión público-administrativa y gestión empresarial). También influye en el éxito económico, ya que toda decisión que se tome tiene un costo de oportunidad, porque siempre se deja de ganar lo que podría haberse obtenido de haber elegido cualquier otra opción.

Capítulo 4: Técnicas de investigación elementales en prospectiva

La parte más amplia del libro se dedica a los métodos cuantitativos y cualitativos que se pueden usar para la generación de esta información.

Las técnicas cuantitativas contienen dos métodos: El exploratorio que investiga el comportamiento de una sola variable en el tiempo, y el causal que investiga el comportamiento de dos o más variables con base en las relaciones causales que hay entre ellas. El primero se presta más para pronósticos y, el segundo, para procesos de toma de decisiones. El objetivo es en ambos casos minimizar el error cuadrático medio que existe entre la observación (los datos) y el valor predicho del modelo.

El análisis exploratorio de series temporales considera dos variables, siendo el tiempo una de ellas. Parte de las suposiciones básicas que: a) El futuro es una simple extrapolación del pasado y, b) Los factores que han influido en el cambio de la variable en el pasado seguirán haciéndolo de la misma forma en el futuro.

Por medio de gráficos se pueden extrapolar tendencias ajustando los datos de la serie a una línea recta, una curva cuadrática, una curva exponencial o una curva en forma de “S”. Aun cuando este tipo de estimaciones no tenga mucho más allá de un año, tiene la ventaja de ser bastante simple de realizar. Además, sirve como base para construir modelos más sofisticados usando métodos de suavizado, diferentes tipos de medias (simples vs móviles), alisado exponencial, métodos de descomposición, etc.; que el autor explica más en detalle en los siguientes apartados.

El análisis de regresión es el método indicado en el análisis causal de series temporales. El objetivo es predecir el comportamiento futuro de una variable (la explicada o dependiente), en función del comportamiento de una o más variables explicativas o independientes. Esto sólo es posible cuando se conocen los valores futuros de las variables explicativas. Hay diferentes modelos (lineales y no lineales) para ajustar la función al comportamiento futuro de la variable dependiente.

También existen varias técnicas cualitativas. Dos de las más comunes son la construcción de escenarios y las encuestas Delphi. Un escenario es un futuro

posible que describe una situación hipotética futura. Como tal, consiste en dos partes principales: a) Un contexto y b) Una estrategia. Para construir un escenario se necesita por lo menos, determinar las variables micro y macro que configuran el entorno (de la decisión o del objetivo), instalar una retroalimentación informativa que permita monitorear el comportamiento de las variables micro y macro y, elaborar hipótesis que relacionan las características del entorno con el comportamiento de los actores.

El método Delphi consiste en entrevistas o encuestas de un grupo de expertos para llegar a conocer sus diferentes opiniones sobre el futuro y buscar entre ellos el consenso (futuro más probable) acerca de un asunto. Se usan una serie de cuestionarios cada vez más cerrados con información de la fase anterior, para llegar, de la determinación de los acontecimientos concretos, al pronóstico respecto a ¿cuándo, en qué cantidad y con qué probabilidad ocurrirán? El proceso se repite de forma iterativa hasta llegar a un punto de acuerdo (o consenso).

Conclusiones

Al final el autor resalta los siguientes aspectos de la materia:

- La prospectiva es una vía para predecir el futuro pero no se puede asimilar al término predicción. La diferencia entre estos dos términos es que la prospectiva sólo abarca aquellas formas de predicción que tratan de anticipar el futuro utilizando un método de trabajo definido y sistemático (científico).
- El objetivo de la prospectiva no es acertar en las predicciones sino ofrecer al gestor futuros alternativos asignándoles un grado de probabilidad y deseabilidad.
- Valores subjetivos y sistematización objetiva pueden complementarse: de la sistematización se extrae la probabilidad de ocurrencia y los rasgos básicos de cada escenario futuro y de los valores el grado de pertinencia o deseabilidad de cada uno de los escenarios.
- La realidad social no se puede encerrar en un modelo. La prospectiva por eso no solo considera ciclos y tendencias medibles sino también sucesos emergentes caóticos y aleatorios.

III. Crítica


Un problema es la suposición de que los procesos de decisión en las organizaciones públicas y privadas son completamente racionales y sólo necesitan información científica. Toda la razón de ser de los estudios del futuro se basa en eso, ya que las formas no científicas de la predicción se descartan por su falta de sistematización y objetividad. Sin embargo, la definición dice que la toma de decisiones es una “selección concienzuda de una línea de acción de entre las alternativas disponibles”. Dice “concienzuda” y no “racional”.

Si las decisiones dependen de la conciencia y no de la razón, dependen obviamente no sólo de información científica sino también de valores, esquemas de pensamiento, intuición, etc. Las alternativas disponibles se establecen por medio de la conciencia. Quiere decir, que si la conciencia es individualista va a elegir entre alternativas individualistas. Si la conciencia es comunitaria va a elegir entre alternativas comunitarias, etc. Incluso, el comunitarismo solo puede ser una palabra detrás de la cual se esconde una conciencia marcada por valores individualistas.

Enric Bas propone el motivo de la responsabilidad para asegurar que las decisiones no sigan solamente una línea de acción de enriquecimiento personal o empresarial. Sin embargo, para hablar de responsabilidad social en el sentido de Enric Bas, se necesita una conciencia bastante desarrollada, casi transpersonal, o al menos en un nivel avanzado de conciencia humana que difícilmente se puede generalizar, dado los valores actuales de la sociedad capitalista.

Los estudios del futuro quizá deban incluir con más énfasis preguntas como ¿A cuáles valores queremos llegar como humanidad? y ¿Cómo podemos llegar al nivel de conciencia (transpersonal o integral) que propicien decisiones políticas y empresariales que nos permitan realizar estos valores?

Dr. Benjamín Badura
Universidad de Potsdam, Alemania
Miembro del Consejo Científico Editorial
de la revista “Policía y Seguridad Pública”



LEYES Y DOCUMENTOS
OFICIALES

* Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador

* Basic Law of the National Civil Police
of El Salvador



LAWS AND OFFICIAL
DOCUMENTS



REPÚBLICA DE EL SALVADOR EN AMÉRICA CENTRAL

DIARIO OFICIAL



TOMO Nº 353 SAN SALVADOR, MIÉRCOLES 19 DE DICIEMBRE DE 2001 NÚMERO 240

SUMARIO

ORGANO LEGISLATIVO

DECRETO Nº 612.- Se establece límite entre los Municipios de Meanguera y Jocoaitique, Departamento de Morazán	2-4
Contratos de Préstamos Nos. 1314/OC-ES y 1327/OC-ES, suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo, "Programa Multifase de Caminos Sostenibles en Áreas Rurales" y "Proyecto de Reconversión Agroempresarial", Decretos Legislativos Nos. 621 y 623 aprobándolos.	5-133
Contrato de Garantía suscrito con el Banco Centroamericano de Integración Económica, que garantiza las obligaciones contraídas por la Alcaldía Municipal de San Salvador y Decreto Legislativo No. 622, aprobándolo.	134-146
Contrato Modificatorio al Contrato de Préstamo No. 1209/OC-ES, suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo y Decreto Legislativo No. 624, aprobándolo.	147-150
DECRETOS Nos. 626, 627, 634 y 635.- Exonerase del pago de todo tipo de impuestos la introducción de vehículos y donativos, a favor de diferentes instituciones.	151-159
DECRETO Nº 628.- Reforma a la Ley de Impuestos Municipales de Usulután.	160-161
DECRETO Nº 629.- Otórgase a la ciudadana salvadoreña Ana María Martínez, la distinción honorífica de "Pintora Distinguida", por su destacada trayectoria en el arte plástico.	162-163
Contrato de Préstamo suscrito con el Fondo de Cooperación Internacional y Desarrollo de la República de China y Decreto Legislativo Nº 632, aprobándolo.	164-215
DECRETO Nº 637.- Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura.	216-255
DECRETO Nº 650.- Se autoriza al Órgano Ejecutivo en el Ramo de la Defensa Nacional, para que dé en comodato para un período de 99 años, dos porciones de terreno, a favor del Club Salvadoreño de Aviación Civil y Reserva.	256-259
DECRETO Nº 651.- Se autoriza al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, para que transfiera en calidad de donación gratuita e irrevocable, el dominio y posesión de un inmueble, al Fondo Nacional de Vivienda Popular.	260-262
DECRETO Nº 653.- Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador.	263-282
DECRETO Nº 654.- Refórmase la redacción del Componente 2, "Fostalcimiento Administrativo", del Anexo A. "Programa", numeral 2.2, del Convenio de Préstamo de Cooperación Técnica Nº 1203/OC-ES, suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo.	283-285
DECRETO Nº 675.- Se autoriza al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, para que emita Títulos Valores de Crédito en Dólares de los Estados Unidos de América.	286-288

INSTITUCIONES AUTONOMAS

ALCALDÍAS MUNICIPALES

DECRETOS Nos. 10, 11, 13, 14 y 15.- Reformas al Presupuesto Municipal de San Miguel.	289-298
---	---------

SECCION CARTELES OFICIALES

DE TERCERA PUBLICACIÓN

Carteles Nos. 2142, 2143, 2144 y 2145.- ACEPTACIONES DE HERENCIAS A FAVOR DE LETICIA VASQUEZ, ANTONIA NELLY FLORES, JUANA TRUJILLO Y TATIANA SARAI ORELLANA PONCE.	299
Carteles Nos. 2146, 2147, 2148, 2149 y 2150.- TITULOS DE PROPIEDAD A FAVOR DE ANDREA RODRIGUEZ, MARIA MAGDALENA GOMEZ DE AYALA, JUANA FRANCISCA PARADA DE MEDRANO, MELBYN SENIA CRUZ Y LIDIA MARTINEZ.	299-301
Carteles Nos. 2151 y 2152.- TITULOS SUPLETORIOS A FAVOR DE TELMA ONISTORRES Y MARIA ALICIA ORTIZ.	301
Carteles Nos. 2153 y 2154.- PUBLICAS SUBASTAS SEGUIDAS POR EL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA Y BANCO HIPOTECARIO DE EL SALVADOR, S. A., CONTRA OSCAR EDMUNDO VILLEDA GUZMAN Y DIDIAN ESTELA VILLACORTA ARGUETA DE FLORES.	301-302

SECCION CARTELES PAGADOS

DE TERCERA PUBLICACIÓN

Carteles Nos. 29719, 29584, 29657, 29671, 29691, 29684, 29619, 29680, 29620, 29678, 29692, 29616, 29617, 29627, 29628, 29629, 29630, 29631, 29632, 29633, 29634, 29635, 29636, 29637, 29638, 29639, 29640, 29641, 29642, 29643, 29644, 29645, 29646, 29647, 29648, 29649, 29650, 29651, 29652, 29653, 29654, 29655, 29656, 29662, 29663, 29664, 29665, 29694, 29695, 29701, 29702, 29703, 29704, 29705, 29696, 29699, 29659, 29676, 29718, 29668, 29712, 29720, 29582, 29614, 29675, 29669, 29670.	303-32
---	--------

Director LIC. RENE A. FIGUEROA
 Dirección: 15 Av. Sur y 4a. C. Pte. # 829 S.S. Tel.: 222-3139
 Página Web: www.minter.gob.sv
 Correo: imprensa@ulanet.com.sv

DECRETO No. 653

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR.

CONSIDERANDO:

- I) Que la Constitución, establece que la Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural, quien garantizará el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos;
- II) Que por Decreto Legislativo No. 269, de fecha 25 de junio de 1992, publicado en el Diario Oficial No.144, Tomo 316, del 10 de agosto de ese mismo año, se emitió la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, en donde se estableció su creación, organización y atribuciones;
- III) Que dicha ley no responde a las exigencias actuales para lograr una administración ágil y eficiente de los servicios que le competen a dicha entidad, razón por la que es conveniente sustituirla por otra ley.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Seguridad Pública y Justicia.

DECRETA la siguiente:

LEY ORGANICA DE LA POLICIA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR**CAPITULO I****NATURALEZA, OBJETO, DOMICILIO Y ABREVIATURAS**

Art. 1.- Créase la Policía Nacional Civil de El Salvador como una institución de derecho público, con personalidad jurídica, que dependerá de la Secretaría de Estado que determine el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, pero en todo caso será diforonto a la que esté adscrita la Fuerza Armada.

Tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos.

La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo en forma exclusiva las funciones de policía urbana y policía rural.

Art. 2.- La Policía Nacional Civil de El Salvador, que en el texto de la presente Ley podrá denominarse la POLICIA o la PNC, es una Institución de naturaleza civil, profesional y ajena a toda actividad política partidista.

Art. 3.- La Policía tendrá su domicilio principal en la ciudad de San Salvador, pudiendo tener oficinas en el resto de la República.

CAPITULO II

DECRETO No. 653

FUNCIONES DE LA POLICÍA

Art. 4.- Son funciones de la Policía Nacional Civil:

1. Garantizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones legales;
2. Proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas en todo el territorio nacional
3. Mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública;
4. Prevenir y combatir toda clase de delitos con estricto apego a la ley;
5. Colaborar en el procedimiento investigación del delito;
6. Ejecutar las capturas en los casos previstos por la ley;
7. Prevenir y combatir las infracciones al régimen constitucional y legal sobre fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y portación de armas, municiones, explosivos y artículos similares;
8. Registrar y controlar a las entidades o servicios privados de seguridad, de conformidad a la ley de la materia;
9. Prevenir y combatir el tráfico y tenencia de drogas y narcóticos;
10. Auxiliar a la ciudadanía en casos de calamidad pública;

11. Vigilar, investigar y perseguir a todo aquél que intervenga o interfiera las comunicaciones telefónicas.
12. Custodiar todas las vías de comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, fronteras, puertos y aeropuertos.
13. Vigilar el tráfico de las personas y mercancías en las vías públicas y velar por la seguridad vial;
14. Proteger y proporcionar seguridad a altas personalidades de conformidad a la ley de la materia y cooperar con cuerpos policiales extranjeros; y
15. Registrar y controlar los servicios de seguridad del estado, instituciones autónomas, municipales y privados, de conformidad a la leyes sobre la materia.

Art. 5.- El Director, asignará el personal que sea necesario para cumplir atribuciones que por ley se deban realizar en conjunto y bajo la dirección funcional de otras Carteras de Estado.

Igual regulación se aplicará para la práctica y ejecución de diligencias debidamente proveídas, a petición de los funcionarios determinados por la ley.

CAPITULO III

ORGANIZACIÓN

Art. 6.- La estructura y organización de la PNC es de naturaleza jerárquica, bajo la conducción del Presidente de la República, por intermedio del titular del Ministerio

DIARIO OFICIAL. - SAN SALVADOR, 19 DE DICIEMBRE DE 2001.

al que se le asigne las funciones de seguridad pública, que en todo caso será diferente a la de la Defensa Nacional. El mando ordinario de la misma, lo ejerce el Director General, que es su máxima autoridad administrativa y representante legal.

El Director General será nombrado por el Presidente de la República. Podrá ser removido por renuncia, incapacidad física o mental comprobada, por haber sido condenado por delito o por faltas graves en el ejercicio de sus funciones, o cuando el Presidente de la República así lo estimare.

La Asamblea Legislativa podrá recomendar al Presidente de la República la destitución del Director General, siendo vinculante cuando sea por causa de graves violaciones a los derechos humanos, según lo establecido en el ordinal 37º del Artículo de la Constitución.

Art. 7.- Para ser Director General de la PNC, se requiere:

Ser salvadoreño por nacimiento, mayor de treinta años de edad, de familia honorable, de moralidad notoria, con título universitario o de oficial de policía a nivel superior, estar en el goce de los derechos ciudadanos y haberlo estado en los cinco años anteriores a su nombramiento.

El cargo de Director General es incompatible con el desempeño de otro cargo público y con el ejercicio de su profesión, excepto las actividades de carácter docente y cultural.

Art. 8.- No podrá ser nombrado como Director General, el cónyuge o pariente

dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de los siguientes funcionarios: Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros y Viceministros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Cuentas de la República, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, los Titulares del Ministerio Público ni los contratistas de obras o servicios públicos.

Art. 9.- Corresponden al Director General de la Policía Nacional Civil, las siguientes funciones:

- a) Dirigir y controlar la ejecución de la política de seguridad pública elaborada por el gobierno;
- b) Coordinar y supervisar el trabajo de las Subdirecciones;
- c) Hacer los respectivos nombramientos de los cargos de la Policía Nacional Civil;
- d) Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la institución a su cargo, pudiendo otorgar poderes o delegar atribuciones;
- e) Presentar al Presidente de la República el Reglamento que desarrollará la presente ley;
- f) Elaborar el anteproyecto de su presupuesto y presentarlo a la Secretaría a la cual esté adscrita la Seguridad Pública; y
- g) Ejercer todas las otras atribuciones que esta ley y el respectivo reglamento le señalen.

DIARIO OFICIAL. - SAN SALVADOR, 19 DE DICIEMBRE DE 2001.

Art. 10.- La Policía Nacional Civil podrá tener los servicios de ase
necesarios, formados por profesionales especializados en seguridad pú
derechos humanos, derecho constitucional, ciencias penales y otras disciplinas;
se organizará de conformidad con las diferentes estructuras territoriales y funcior

Art. 11.- La Policía Nacional Civil tendrá una organización centralizada, en cu
estará estructurada a nivel nacional en forma que cubra todas las tareas encarg
a la policía. Su operación será, en cambio, descentralizada por que exist
Delegaciones Departamentales de policía siguiendo la división administrativa del

Por la naturaleza de las funciones que están a cargo de ciertas dependier
pertenecientes orgánicamente a la Policía Nacional Civil, éstas pueden quedar
la dirección funcional de otras autoridades.

Art. 12.- Son órganos dependientes del Director General:

- a. Las Subdirecciones
- b. La Inspectoría General
- c. Áreas de apoyo técnico o Administrativos.

Bajo la autoridad de las Subdirecciones funcionarán Divisiones
organización y áreas de actuación será conforme a las necesidades administrat
tanto de la institución como del Estado y a los hechos de mayor incidencia socia

Se crearán las delegaciones de Policía que sean necesarias por Departamento. La Jefatura de las Delegaciones estará ubicada en las cabeceras departamentales. Podrán existir también dentro de cada Delegación, Subdelegaciones que se ubicarán en los núcleos urbanos más importantes y también puestos de policía en las zonas rurales.

Su estructura, régimen jurídico, organización y funcionamiento serán definidos por los reglamentos y las disposiciones especiales que adopte el Presidente de la República.

CAPITULO IV CÓDIGO DE CONDUCTA

Art. 13.- En el ejercicio de la función policial, los miembros de la PNC estarán sometidos al siguiente Código de Conducta:

1. Cumplirán en todo momento los deberes que impone la ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, con consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su función.
2. Respetarán y protegerán la dignidad humana; mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas;
3. Mantendrán en secreto la información de carácter confidencial de que tengan conocimiento, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

4. No podrán infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; ni podrán invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
5. Asegurarán la plena protección de la integridad y la salud de las personas bajo su custodia, y en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise;
6. No cometerán ningún acto de corrupción. Se opondrán rigurosamente a los actos de esta índole y los combatirán;
7. Cuando tengan motivos para creer que se ha producido o se va a producir una violación de las presentes normas de conducta lo informarán a sus superiores, y si fuere necesario, a cualquier autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas;
8. Deberán desempeñar su labor con el máximo esfuerzo y la mayor dedicación y responsabilidad en atender las necesidades del servicio.

Art. 14.- Los miembros de la Policía Nacional Civil vestirán el uniforme reglamentario siempre que se encuentren en el desempeño de sus funciones.

Se exceptúa de la disposición anterior a los miembros de las Divisiones que determine el reglamento respectivo

Art. 15.- Los miembros de la Policía Nacional Civil deberán portar armas reglamentarias en aquellas circunstancias y servicios en que así se determine.

La utilización de las armas se rige por las siguientes normas:

- 1- En el desempeño de sus funciones, los miembros de la Policía Nacional Civil utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficientes o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado legítimo previsto;
- 2- Los miembros de la Policía Nacional Civil no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y pongan resistencia y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas y que fuera estrictamente inevitable;
- 3- Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los miembros de la Policía Nacional Civil:
 - a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad de los hechos y al objetivo legítimo que se persiga;
 - b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones, respetarán y protegerán la vida humana;

- c.) Procederán de modo que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
 - d) Procurarán notificar lo sucedido, a la mayor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.
4. Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los miembros de la Policía Nacional Civil ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores;
 5. Dentro del cumplimiento de su deber de salvaguardar el ejercicio de los derechos de las personas, los miembros de la Policía Nacional Civil garantizarán los derechos de reunión y manifestación. Cuando, por órdenes legales, se vean obligados a disolver una reunión o manifestación, utilizarán los medios menos peligrosos y únicamente en la medida necesaria. Los miembros de la Policía Nacional Civil se abstendrán de utilizar armas de fuego en esos casos, salvo si se trata de reuniones violentas en las cuales hayan agotado los otros medios y sólo cuando se reúnan las circunstancias previstas en el numeral 2 de este artículo.
 6. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estas normas;
 7. En el arsenal de la Policía Nacional Civil, se conservará armamento especial, para ser usado por el personal adiestrado para ello; los casos

y condiciones en que podrá ser utilizado se establecerán reglamentariamente.

Art.16.- Los miembros de la Policía Nacional Civil, podrán ser concentrados bajo un régimen de disponibilidad de conformidad al reglamento de funcionamiento que desarrolle esta Ley.

Art. 17.- Los vehículos, sistemas de comunicaciones, uniformes, instalaciones, y en general, los equipos que utilicen los miembros de la Policía Nacional Civil, se adecuarán a los requerimientos de un cuerpo policial de la naturaleza establecida en esta ley.

Los uniformes y distintivos serán de uso exclusivo de la Policía Nacional Civil, los cuales serán regulados por medio de Instructivos emitidos por el Director General.

CAPITULO V ESTATUTO DEL POLICÍA

Art. 18.- Los deberes y derechos de los miembros de la policía se determinarán y regularán en el reglamento respectivo, y en cuanto al ejercicio de sus funciones, tendrán para todos los efectos legales, la consideración de agentes de autoridad.

CAPITULO VI RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Art. 19.- Cuando se incumplan el Código de Conducta, las obligaciones de trabajo o las leyes de la República, los miembros de la Policía Nacional Civil están

sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias, según la gravedad de la falta en que hubieren incurrido:

1. Amonestación Verbal;
2. Amonestación escrita;
3. Arresto sin goce de sueldo, hasta por un máximo de cinco días;
4. Suspensión del cargo sin goce de sueldo;
5. Degradación;
6. Remoción con indemnización o sin ella; y
7. Destitución.

Art. 20.- Las amonestaciones verbales o escritas, el arresto sin goce de sueldo hasta por un máximo de cinco días y la suspensión del cargo sin goce de sueldo de uno hasta quince días, son competencia de cada jefe de servicio.

Las demás sanciones serán impuestas por el tribunal disciplinario y en caso de apelación conocerá el tribunal de apelaciones.

Para la aplicación de estas sanciones se deberá considerar la gravedad de las faltas. El Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil establecerá la gradualidad de la sanción.

Art. 21.- Para la sustanciación de los procedimientos el tribunal disciplinario aplicará las reglas siguientes:

Al recibir el requerimiento del Director General de la Policía, o del Inspector General de la Policía, del Fiscal General de la República, del Jefe del Servicio respectivo; o del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; el Tribunal dará bajo su responsabilidad inmediato cumplimiento al artículo 61 de la Ley de la Carrera Policial; citará al supuesto infractor, para que en audiencia cuyo día y hora se señalará previamente dentro de los tres días hábiles siguientes, comparezca a manifestar lo que estime conveniente en su defensa.

A dicha audiencia deberá citarse al Inspector General de la Policía Nacional Civil, aún cuando el informativo no se haya iniciado a su requerimiento, quien podrá asistir por sí o mediante delegado.

Si los hechos quedaren establecidos en la audiencia, el tribunal fallará inmediatamente si fuese necesario recibir pruebas adicionales, el tribunal señalará otra audiencia en un plazo no mayor de ocho días hábiles para la presentación de esas pruebas y al final de la misma dará su fallo.

La prueba será apreciada aplicando las reglas de la sana crítica; pero podrá fallarse con solo la robustez moral de la prueba.

La sentencia solo admite recurso de apelación para ante el tribunal de apelaciones, el cual deberá dentro de tercero día confirmar, revocar, modificar o emitir la que conforme a derecho corresponda.

La apelación se admitirá en el solo efecto devolutivo. De cualquier otra resolución interlocutoria o decreto de sustanciación que se dicte en el procedimiento no se admite recurso alguno.

Art. 22.- El procedimiento tendrá carácter oral; el presunto infractor, podrá defenderse por sí o por medio de abogado o mediante apoderado designado por él.

El Inspector General de la Policía Nacional Civil o su delegado, será el funcionario encargado de velar por el cumplimiento del régimen disciplinario de la misma, y a tal efecto deberá incoar el procedimiento respectivo, intervenir en él como contralor del proceso y apelar si fuese necesario de la sentencia del Tribunal Disciplinario.

El Inspector General, para el mejor desempeño de sus funciones estará asistido de la Unidad de Investigaciones Disciplinarias.

Art. 23.- Las resoluciones administrativas que en virtud de la presente ley se pronuncien, no afectan ni modifican los procedimientos jurisdiccionales cuando la falta sea constitutiva de delito; igualmente no serán vinculantes con las resoluciones judiciales respecto del procedimiento administrativo.

Art. 24. Para conocer en los casos que se interponga recurso de apelación por remoción o destitución, crease el Tribunal de Apelaciones que estará integrado por un designado por el Presidente de la República quien lo presidirá y dos vocales designados por el Ministro encargado de la Seguridad Pública, los cuales no formarán parte de la Corporación Policial. Sus resoluciones deberán ser apegadas a derecho.

El Tribunal de Apelaciones podrá confirmar, revocar o modificar la sanción impuesta.

Art. 25.- La jurisdicción ordinaria será la competente para conocer de los delitos que se cometan contra miembros de la Policía Nacional Civil; así como de los que éstos

cometan dentro y fuera del servicio.

El cumplimiento de las penas privativas de libertad se realizarán en establecimientos penitenciarios ordinarios, con separación del resto de detenidos, excepto durante el término de inquirir o durante la detención provisional, por la imputación de delitos cometidos dentro del cumplimiento de su deber, que se realizara en lugares de resguardo especiales, bajo la responsabilidad del ministerio de justicia.

CAPITULO VII

ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

Art. 26.- Bajo la autoridad del Director General funcionará la Inspectoría General de la Policía que estará encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo.

El Inspector General será nombrado por el Director General, previa aprobación de los titulares de: la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

La Inspectoría contará con asignación presupuestaria propia dentro del presupuesto de la Policía Nacional Civil

Art. 27.- Los requisitos exigidos y las incompatibilidades para ser Director General de la PNC, serán aplicables al Inspector General.

Art. 28.- Habrá un Consejo de Ética Policial, que en el texto de la presente ley podrá llamarse "El Consejo" integrado por cuatro miembros designado por el Presidente de la República más el Ministro responsable en materia de Seguridad Pública quien lo presidirá; y tendrá las funciones siguientes:

- a) Verificar y supervisar que se están cumpliendo las políticas de seguridad, ejecutando el Plan de Seguridad y los planes específicos, ordenados por el Presidente;
- b) Supervisar que exista una adecuada relación en el uso de los recursos y el cumplimiento de las metas en los planes de seguridad;
- c) Verificar el impacto del comportamiento policial en general y su gestión antidelinquencial en la comunidad;
- d) Auditar que las funciones operativas de la Policía Nacional Civil, se estén cumpliendo de conformidad a los planes y políticas aprobados; y
- e) Verificar y certificar que se está dando cumplimiento a las normas disciplinarias.

Las anteriores funciones no duplicarán las funciones de la PNC, el Consejo no entrará a conocer de casos individuales, ya que de ello se ocuparán las unidades fiscalizadoras internas de la Policía; salvo en caso de que el Consejo tenga conocimiento de violación a los Derechos Humanos, de graves irregularidades administrativas o financieras, hechos de gran relevancia y alarma social o a requerimiento del Ministro del Ramo. En estos casos el Consejo dirigirá a los organismos internos de la Policía para que realicen lo pertinente.

Art. 29.- La estructura orgánica y los procedimientos para cumplir con las anteriores funciones, serán regulados reglamentariamente.

CAPITULO VIII CARRERA POLICIAL

Art. 30.- La Ley de la Carrera Policial regulará todo lo concerniente al ingreso de aspirantes a la Policía Nacional Civil, lo relativo a promociones y ascensos del personal policial, administrativo, técnico y de servicio, así como lo referente a la terminación de la Carrera Policial.

CAPITULO IX PRESUPUESTO

Art. 31.- La PNC contará con su propio presupuesto dentro del Ramo al que se lo asigne la Seguridad Pública.

Art. 32.- Las funciones de ordenador de pagos, refrendario de cheques y encargados de fondos circulantes y de monto fijo, se establecerán reglamentariamente.

Art. 33.- La PNC por la índole de sus funciones contará con los recursos necesarios para cumplir con sus fines, los cuales deberán ser administrados de conformidad a la Ley SAFI.

DIARIO OFICIAL. - SAN SALVADOR, 19 DE DICIEMBRE DE 2001.

281

Los gastos por servicios confidenciales que se efectúen serán liquidados por el responsable de la erogación a través del Subdirector correspondiente ante el Director. Estos gastos serán considerados confidenciales y no se incluirá el detalle de los mismos en la liquidación ante el encargado del Fondo Circulante.

CAPITULO X

DISPOSICIONES FINALES, DEROGATORIAS Y VIGENCIA

Art. 34.- Las disposiciones de la presente Ley, por su carácter especial, prevalecerán sobre cualesquiera otras que la contraríen.

Art. 35.- Se establece un plazo de ciento veinte días para la emisión de los reglamentos de la presente ley. Mientras tanto quedan vigentes los reglamentos emitidos con anterioridad, en lo que no se opongan a las disposiciones de la presente ley.

Art. 36.- El personal que labora en la Inspectoría General se transfiere a la Policía Nacional Civil con iguales funciones.

Las Partidas Presupuestarias asignadas a la Inspectoría General así como los bienes y obligaciones a cargo de ésta, se transfieren a la Corporación Policial.

El actual Inspector General continuará en sus funciones hasta el cumplimiento de su período.

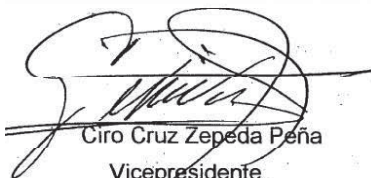
Art. 37.- Derogase el Decreto Legislativo No. 269 de fecha 25 de junio de 1992 publicado en el Diario Oficial No. 144 Tomo 316 de fecha 10 de agosto de ese mismo año, que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, así como también cualquiera otra disposición que contraríen las contenidas en la presente Ley.

Art. 38.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO, San Salvador, a los seis días, del mes de diciembre de dos mil uno.

Walter René Araujo Morales

Presidente



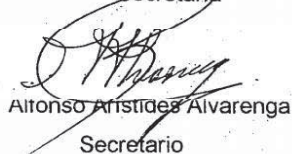
Ciro Cruz Zepeda Peña
Vicepresidente



Julio Antonio Gamero Quintanilla
Vicepresidente

Carmen Elena Calderón de Escalón

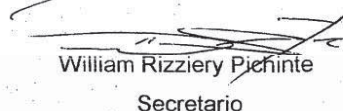
Secretaría



Alfonso Aristides Alvarenga
Secretario



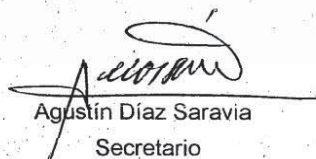
José Rafael Machuca Zelaya
Secretario



William Rizziery Pichinte
Secretario



Ruben Orellana Mendoza
Secretario



Agustín Díaz Saravia
Secretario

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los trece días del mes de diciembre del año dos mil uno.

PUBLIQUESE,

FRANCISCO GUILLERMO FLORES PEREZ,
Presidente de la República.

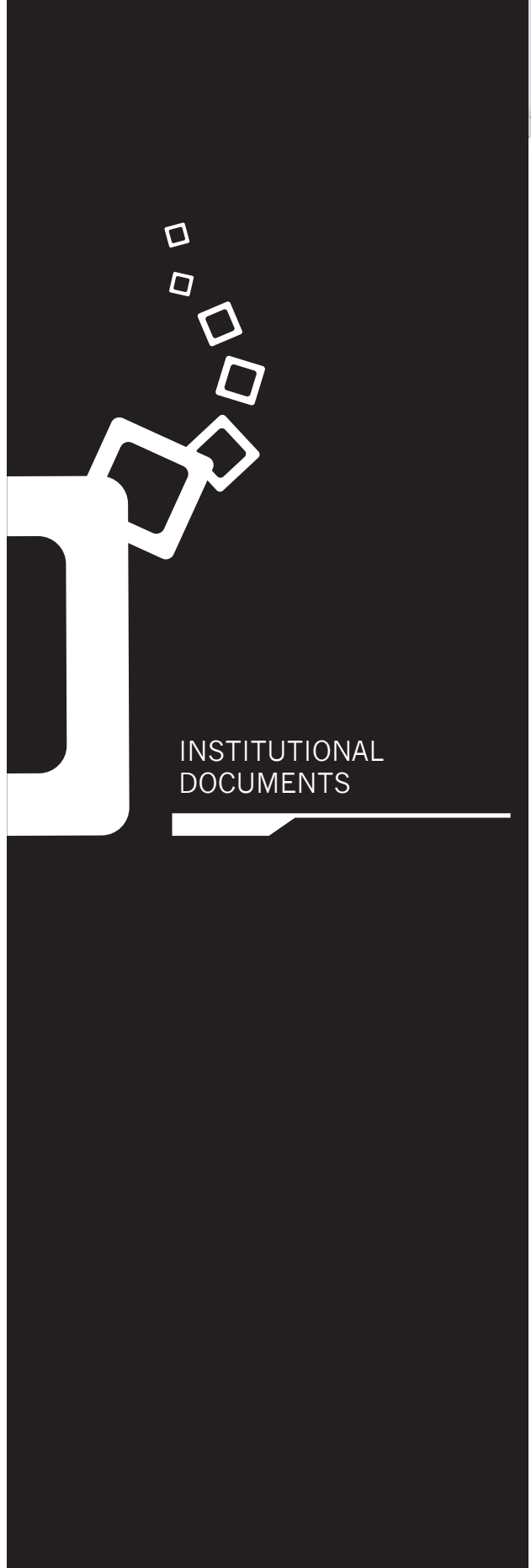
FRANCISCO RODOLFO BERTRAND GALINDO,
Ministro del Interior y Ministro de Seguridad
Pública y Justicia (Ad-honorem).



DOCUMENTOS
INSTITUCIONALES

- * Convenio de Integración y Coordinación Interinstitucional entre la Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)
- * Discurso del Coordinador Principal del CINC-ANSP en la presentación del quinto número de la revista “Policía y Seguridad Pública”

- * Interinstitutional Integration and Coordination Agreement between the National Civil Police (PNC) of El Salvador and the National Public Security Academy (ANSP)
- * Speech by the Main Coordinator of CINC-ANSP at the presentation of the fifth issue of the “Police and Public Security” Journal



INSTITUTIONAL
DOCUMENTS



CONVENIO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA POLICIA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR Y
LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



CONVENIO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA POLICIA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR (PNC) Y LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (ANSP)

NOSOTROS: RIGOBERTO TRINIDAD PLEITÉS SANDOVAL,

actuando en nombre y representación de la **POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR** en mi calidad de Director General de la referida institución, de Derecho Público, del domicilio de San Salvador, con Número de Identificación Tributaria

, calidad que compruebo con la siguiente documentación: I) Decreto Legislativo número seiscientos cincuenta y tres, de fecha seis de diciembre de dos mil uno, que contiene la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador, publicada en el Diario Oficial número Doscientos cuarenta, Tomo Trescientos cincuenta y tres, de fecha diecinueve de diciembre de dos mil uno, en cuyo Artículo seis, inciso primero parte final, establece que el Director General es su máxima autoridad administrativa y representante legal; asimismo en su Artículo nueve, literal "d" del referido cuerpo legal, dispone que corresponde al Director General, ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Policía Nacional Civil de El Salvador; II) Acuerdo Ejecutivo número Doscientos seis, de fecha veintiocho de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial número Noventa y seis, Tomo Trescientos noventa y nueve, de esa misma fecha, mediante el cual el Presidente de la República, Don Carlos Mauricio Funes Cartagena, me nombró a partir del día veintiocho de mayo de dos mil trece, como Director General de la Policía Nacional Civil de El Salvador, en adelante "La Policía" o la "PNC"; y **JAIME EDWIN MARTÍNEZ VENTURA,**

CONVENIO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR Y
LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



General y Representante Legal de la Academia Nacional de Seguridad Pública, Institución Autónoma de Derecho Público, del domicilio de Santa Tecla, Departamento de La Libertad y de San Luis Talpa, Departamento de La Paz, con Número de Identificación Tributaria

institución creada en virtud de: I) Decreto Legislativo número CIENTO NOVENTA Y CINCO, del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y dos, que contiene la Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, publicado en el Diario Oficial Número CUARENTA Y DOS, Tomo TRESCIENTOS CATORCE, del mes de marzo del mismo año, que en su artículo diez literal "a", del referido cuerpo legal, dispone que corresponde al Director General, ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Academia Nacional de Seguridad Pública; II) Acuerdo Ejecutivo número DOSCIENTOS VEINTIOCHO, del día siete de junio de dos mil trece, mediante el cual el Presidente de la República, Don Carlos Mauricio Funes Cartagena, me nombró a partir del día ocho de junio de dos mil trece como Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial número ciento cuatro, Tomo TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE, del día siete de junio de dos mil trece; que en adelante se denominará la "Academia" o la "ANSP". Y en tales calidades DECIMOS:

CONSIDERANDO:

- I. Que de conformidad al Capítulo Cuarto, artículo cuarenta y tres y siguientes de la Ley de la Carrera Policial, corresponde a la Policía Nacional Civil (PNC) en coordinación con la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), mantener permanentemente adiestrado y capacitado al personal policial.
- II. Que de acuerdo con el artículo tres de la Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública, es su responsabilidad formar profesionalmente a los miembros de la Policía Nacional Civil, según requerimientos que ésta exija; así como diseñar los programas e impartir los cursos de actualización, que van dirigidos fundamentalmente



CONVENIO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA POLICIA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR Y
LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



a mantener e incrementar los conocimientos y la capacidad del personal en todos los niveles y categorías de la PNC.

III. Que la PNC posee personal policial altamente capacitado para que formen parte de la plantilla de la ANSP, siendo menester que se emitan las correspondientes comisiones de servicio, cuando así sea requerido. Asimismo, la PNC tiene en sus inventarios equipo y mobiliario de diferente índole para el adiestramiento y capacitación del personal policial, por lo cual es pertinente para coadyuvar esfuerzos entregar en calidad de préstamo diferentes bienes a la ANSP.

POR TANTO:

En uso de las facultades legales que nos asisten acordamos suscribir el presente Convenio de Integración y Coordinación Interinstitucional entre la Policía Nacional Civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) el cual estará sujeto a las cláusulas siguientes:

CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.

El presente convenio tiene como objeto la implementación en ambas Instituciones de los siguientes procesos:

1. Planeación Estratégica, la cual comprende los siguientes sub-procesos:
 - 1.1. Definir los requerimientos de cada institución.
 - 1.2. Concretar y validar las propuestas.
 - 1.3. Oficializar las propuestas.
 - 1.4. Seguimiento al Convenio.

2. Identificar Necesidades de Formación y Capacitación, la cual contempla los sub-procesos siguientes:
 - 2.1. Organizar Comisión Técnica PNC.
 - 2.2. Organizar Comisión Técnica ANSP.

CONVENIO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR Y
LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



2.3. Consolidar y divulgar Plan de formación y capacitación Anual de la PNC.

3. Gestionar Recursos Compartidos, la cual contempla los sub-procesos siguientes:
 - 3.1. Gestión de recursos tangibles.
 - 3.2. Gestión del conocimiento e información.

Los anteriores procesos serán definidos en documentación adjunta, que será parte integrante del presente convenio.

CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

1. OBLIGACIONES DE LA PNC.

- 1.1 Designar de sus recursos al personal capacitado para que formen parte de la plantilla de la ANSP según corresponda; así como a compartir la información que sea de interés para la ANSP y siempre que no sea confidencial y podrá entregar en calidad de préstamo bienes muebles según disponibilidad a requerimiento de la ANSP, tales como: armas, municiones y demás recursos.
- 1.2 Proporcionar la colaboración necesaria para el desarrollo de los cursos que se imparten en la ANSP (Formación Inicial, Ascenso, Especialidades y Actualizaciones), así como en las investigaciones científicas y académicas que en ella se desarrollen; a su vez, colaborará en otros requerimientos que sean solicitados por la ANSP, siempre que estos estén a su alcance y disponibilidad.

2. OBLIGACIONES DE LA ANSP.

- 2.1 Designar de sus recursos al personal capacitado para que brinde apoyo técnico según corresponda; así como a compartir la información que sea de interés para la PNC, y a entregar en calidad de préstamo bienes muebles según disponibilidad, a requerimiento de la PNC.



CONVENIO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA POLICIA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR Y LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



2.2 Proporcionar los espacios físicos adecuados para el desarrollo de los cursos de formación inicial, especialización, actualización y ascensos; cursos que deberán ser coordinados con la PNC para definir capacidad, disponibilidad de los recursos y calendarización para impartirse.

CLÁUSULA TERCERA: COORDINACIÓN.

La coordinación estará a cargo de una Comisión permanente cuyos integrantes serán los siguientes: Por parte de la PNC: la Subdirección de Administración, Jefaturas de: Secretaría Técnica y de Unidad de Planificación Institucional y por parte de la ANSP: la Subdirección Ejecutiva, Jefaturas de: División de Administración y División de Estudios.

En cada uno de los procesos, los responsables de su cumplimiento serán los siguientes:

1. Planeación Estratégica, por parte de la PNC, Jefaturas de: Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional, Unidad de Planificación Institucional y Secretaría Técnica. Por parte de la ANSP: Subdirección Ejecutiva, Jefaturas de: Unidad Financiera Institucional, Unidad de Planificación Institucional, División de Estudios y División de Administración.
2. Identificar Necesidades de Formación y Capacitación, por parte de la PNC, Jefaturas de: Centro de Formación y Capacitación Institucional, Unidad de Planificación Institucional, División de Personal, Secretaría Técnica y Tribunal de Ingreso y Ascensos. Por parte de la ANSP, Jefaturas de: Sub-División de Formación Académica, Unidad de Planeación Educativa; Departamentos de: Formación Inicial, Ascensos, Actualización y Especialidades, y Convocatoria y Selección.
3. Gestionar Recursos Compartidos, por parte de la PNC: la Subdirección de Administración y las Jefaturas de: Secretaría Técnica, Centro de Formación y

CONVENIO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR Y
LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



Capacitación Institucional, División de Personal, Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional, Unidad Jurídica y Registro e Historial Policial. Por parte de la ANSP, Jefaturas de: Unidad Financiera Institucional, Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, Unidad de Asesoría Jurídica, División de Administración, Subdivisión de Administración Académica, Subdivisión de Formación Académica, Unidad de Planeación Educativa y Unidad de Verificación de Antecedentes.

CLÁUSULA CUARTA: PLAZO Y FORMA DE TERMINACIÓN.

1. El plazo del convenio es de carácter indefinido a partir de esta fecha y estará vigente siempre que las partes suscriptoras continúen cumpliendo con las obligaciones acordadas. Se podrán hacer adendas al presente convenio, a solicitud de cualquiera de los Titulares.
2. Para dar por terminado el presente convenio cualquiera de las partes podrá darlo por finalizado notificando por escrito a la otra parte al menos con sesenta días de antelación.

Para efectos de recibir notificaciones proporcionamos las direcciones siguientes:

Por parte de la PNC: Despacho de recepción de documentos de la Dirección General, ubicado en Edificio Central PNC, sexta calle oriente, número cuarenta y dos, entre octava y décima avenida sur, Barrio La Vega, San Salvador. Por parte de la ANSP: Avenida Melvin Jones, costado oriente del parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad.

CLÁUSULA QUINTA: DISPOSICIONES GENERALES.

1. La Comisión permanente, estará a cargo de la revisión para la mejora continua y actualización de los procesos modelados; así como la implementación de futuros procesos.

CONVENIO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR Y
LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



2. Ambas Instituciones se comprometen a usar adecuadamente los bienes muebles asignados, respondiendo por daños ocasionados por el mal uso y a brindar el mantenimiento preventivo.
3. En caso de controversia, en la aplicación del presente convenio, deberá resolverse por voluntad expresa de ambos titulares y por lo medios oficiales correspondientes.
4. Este convenio se firmará en dos ejemplares de igual valor jurídico, para ser conservados por ambas Instituciones, constando de seis folios útiles y sus respectivos anexos que forman parte integral del mismo.

En fe de lo anterior, suscribimos el presente Convenio en la ciudad de San Salvador, a los veintisiete días del mes de mayo de dos mil catorce.


Ing. Rigoberto Trinidad Platas Sandoval
Director General de la PNC


Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General de la ANSP

Discurso del Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP en la presentación pública del quinto número de la revista "Policía y Seguridad Pública"

Señor Subdirector Ejecutivo de la Academia Nacional de Seguridad Pública, Comisionado José Manuel Olivares Rivera y autoridades que nos acompañan en mesa de honor, invitados especiales, damas y caballeros tengan todos muy buenos días.

Los problemas de seguridad y violencia en El Salvador requieren de aportes fundamentales, medidas audaces y trascendentales, compromisos fuertes y firmes de la nación entera, acción de los buenos ciudadanos y soluciones próximas a lo definitivo y contundente; creyendo que el futuro puede ser mejor y que habrá por lo tanto esperanza. Estos imperativos conciernen a la restauración de la paz social y el orden público que son aspiraciones legítimas y justas de todo pueblo, permítaseme citar una porción del Antiguo Testamento. Comienza la cita, abro comillas *"Toda la tierra está en reposo y en paz; se cantaron alabanzas. Aún los cipreses se regocijaron a causa de ti y los cedros del Líbano, diciendo: Desde que tu pereciste no ha subido cortador contra nosotros"* cierro comillas, fin de la cita. Este segmento se encuentra en el libro de Isaías versículos del 7 al 8 del capítulo 14, efectivamente eso debemos preguntarnos ¿Cuándo habremos vencido la inseguridad? ¿Cuándo podremos decir el malvado ha perecido? O acaso decir que el leñador ha sido despojado del hacha con la que hería al árbol de la paz social de toda la nación. Estas cosas nos inspiran en el equipo del Centro de Investigación Científica por eso nos atrevemos a pensar diferente no yendo por el camino ancho y oscuro sino por otros nuevos que también tienen riesgos y peligros por ello cuidamos este proyecto editorial para que sea un instrumento esclarecedor, propicie justicia, plantee verdad y sobre todo incline a los grandes para que escuchen las aspiraciones de los pequeños y también trate con astucia a los hacedores de maldad.

En esta oportunidad me complace anunciar varios éxitos cosechados en este número de la revista científica "Policía y Seguridad Pública", el quinto en este caso dedicado a la temática estratégica "Seguridad Privada y Tráfico de Armas", esfuerzo del que me es imperativo destacar los siguientes aspectos:

1. Constituye el volumen que ha incorporado mayor cantidad de investigaciones científicas y estudios estratégicos, ocho en total. Así también la mayor cantidad de reseñas y sinopsis de cine, libros y documentos web que están relacionados con la temática; incrementando en su conjunto la cantidad de páginas efectivas cuya presencia en cada número ronda entre setenta al ochenta por ciento del total del material, sobrepasando el sesenta por ciento mínimo que se exige internacionalmente como un parámetro de gestión científica e editorial.
2. Estos estudios e investigaciones son inéditas, novedosas y originales lo que da cumplimiento a nuestra política y mística de no aceptar trabajos con publicaciones previas que impactan negativamente el nivel y posicionamiento internacional de la revista, además se trata de investigaciones alineadas a los requerimientos de nuestra agenda de investigación institucional y a los programas de investigación concebidos por el Centro de Investigación Científica; es en este sentido que se alinean con las convocatorias y las fichas de estudio específicas que se consensan con actores y especialistas potenciales.

3. Este quinto número se erige como el primer esfuerzo pionero dedicado a la temática de Seguridad Privada en El Salvador, lo preexistente son artículos dispersos que se cuentan con los dedos de las manos; uno de ellos publicado en el país por segunda ocasión, mientras que otros esfuerzos se encuentran escasamente divulgados entre el funcionariado y la comunidad académica en el país.
4. Esta edición incluye estudios e investigaciones sobre aristas de análisis no exploradas con anterioridad tales como: el uso de tecnología para el control de empleados, las jornadas laborales prolongadas a las que se enfrentan los guardias de seguridad privada, la inversión estatal en seguridad privada, los riesgos psicosociales presentes en esta esfera de la actividad empresarial entre otros.
5. Es necesario destacar tres aportes recibidos en este número dos de los cuales tendrán oportunidad de conocerlos a través de las mismas palabras de sus autores, el primero concierne a la dinámica laboral al interior del mundo de las empresas de seguridad privada; un esfuerzo importante que revela las distorsiones en la relaciones entre Estado, empresas de seguridad y guardias privados como trabajadores. Esta iniciativa fue posible por la estrecha colaboración entre el Departamento de Servicios Estatales y Privados de Seguridad de la ANSP y el Centro de Investigación Científica, desde el principio creímos en este proyecto y logramos capitalizar toda la experiencia del profesorado y por ende darle forma extensa y ambiciosa a dicha iniciativa.

Así también por vez primera hemos incluido un estudio estratégico en el que se analizan técnicamente los sistemas armamentísticos y el poder de fuego de las pandillas; trabajo realizado por un especialista de la historia militar y conflictos armados, un documento de obligada lectura para todos los mandos y cuadros intermedios de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada. Por su parte el tercer esfuerzo constituye la primera entrega de un ambicioso proyecto de investigación que desarrollará el Centro de Investigación Científica y que está referido a la inversión estatal y la seguridad privada.

6. Este número cuenta con tres nuevas indizaciones internacionales, que las podrán encontrar en la chapeta de la revista y que la posicionan globalmente y la refuerzan como publicación de referencia entre las comunidades académicas y el funcionariado de seguridad en los distintos países. Una de ellas VLEX, una Biblioteca Virtual especializada en Criminología y en Ciencias Jurídicas y E-Revistas del Consejo de Investigaciones Científicas de España y encontrándose también en proceso de alta en Dialnet otra base de datos académica que pertenece a la Universidad de La Rioja también de España.
7. También se logró en este número diversificar las especialidades de los autores, también las filiaciones académicas e institucionales de los evaluadores nacionales e internacionales entre estos destacan las participaciones académicas de gente de instituciones tan variadas como la Universidad de Postdam (Alemania); la ONG Casa Común (México); Universidad de Barcelona, Centro Regional de la Naciones Unidas para la Paz y el Desarme (Perú); Mossos de Squadra que es un Cuerpo de Policía de España; Centro de Estudios

de Seguridad Ciudadana (Chile); del Programa de Investigación Aplicada en Seguridad y Operaciones (Argentina); Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad Francisco Gavidia; del Centro de Investigación de Prevención de la Violencia que tiene sede en Guatemala; de la National Defense University (Estados Unidos de Norte América); del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Unidad de Investigación de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador; Departamento de Formación Inicial de la Academia Nacional de Seguridad Pública; de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales también de la Universidad de El Salvador; del Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CICES) del Ministerio de Educación; del Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH) y también del Food Science Advisory Council, Human Health Organization con sede en New York.

8. Se incrementó la participación de profesionales de la ANSP y de otras instituciones en la elaboración de sinopsis de cine, documentos web y libros; totalizando ocho que encontrarán en una sección muy amena de la revista que se denomina "Conozca más".
9. Este número tiene conexiones importantes con los proyectos de edición futura que cubren períodos prolongados de tiempo, que van más allá de un quinquenio y todo ello sobre la base del concepto estratégico de los programas y la agenda de investigación institucional. De esta realidad se encuentran programados números dedicados a la prospectiva de seguridad que esperamos estar presentando a principios del mes de diciembre, la inteligencia estratégica y otros temas sobre pandillas y extorsiones; en el caso de los dos primeros, iniciativas que también serán pioneras en el país y porque no decirlo posiblemente en Latinoamérica; queremos consolidar un valor de uso de la investigación para los imperativos de ingeniería y reinención de la seguridad.

Después de la descripción de estos aspectos me permito pasar al tema que nos ocupa la seguridad privada, este apartado lo he denominado algunos mitos y falta de enfoques adecuados sobre la seguridad privada en El Salvador y otros países:

1. El fenómeno de la seguridad privada está erosionando la persistencia del Estado por conservar el monopolio legítimo de la fuerza, lo cierto es que los Estados no invierten lo suficiente en seguridad pública y sí lo hacen por el contrario en forma creciente en los servicios de seguridad privada, lo anterior no es un pecado mortal sobre todo porque está ausente una política estratégica que conciba una relación clave entre el mundo de la seguridad privada y la comunidad de la seguridad pública de los Estados, para los menesteres del tratamiento de las amenazas transnacionales y otras de influencia global y local; nótese que si los Estados dieran marcha atrás en la contratación de los servicios privados de seguridad y ésta es una de las paradojas para organizar sus propios dispositivos en sus propias instalaciones públicas. Constituiría una transición riesgosa y delicada, entre estas por algunas cuestiones como las siguientes:

- a. Sobrevendría una recarga adicional general para los aparatos policiales, que ante las antiguas funciones recuperadas demandarían más plantía policial; incrementándose así la fuerza del Estado en el cuidado de posiciones fijas.
 - b. Restaría efectividad e impactaría negativamente el desempeño policial pues absorbería fuerzas operativas que es la que se mantiene movilizada para realizar las acciones de choque contra la delincuencia; los incrementos de nuevas plantías solo complicaría los ya mermados presupuestos en el rubro.
2. Qué el fenómeno de la seguridad privada refuerza el reclutamiento de legionarios para actuar en zonas de conflictos internacionales, prevaleciendo la imagen de un guerrero privado desalmado que busca fortuna a toda costa sin que medien análisis y aproximaciones de la economía política de estas expediciones y de cómo las mismas generan expectativas también de progreso individual para quienes han acumulado experiencia militar pero que entienden muy bien que trabajar para una multinacional de la seguridad privada no tiene comparación con los incentivos económicos de la oferta de trabajo local. Que comprenden además que el desconocimiento de una lengua extranjera preferentemente el inglés, los margina de mayores ingresos aún en una expedición en un área de guerra incluso generándoles mayores riesgos ante la imposibilidad de tener control sobre un instrumento comunicativo para la interlocución; por ello para quienes trabajan sobre este punto los dilemas de confiar en soldados extranjeros se ilustran en un interesante pasaje de las escrituras que está en el libro de Samuel cito, abro comillas *"Y cuando los príncipes de los filisteos pasaban revista de sus compañías de a ciento y de mil hombres, David y sus hombres iban en la retaguardia con Aquis. Y dijeron los príncipes de los filisteos: ¿Qué hacen aquí estos hebreos? Y Aquis respondió a los príncipes de los filisteos no es este el siervo de Saúl rey de Israel, que ha estado conmigo por días y años, y no he hallado falta en él desde el día que se pasó a mí hasta hoy. Entonces los príncipes de los filisteos se enojaron contra él, y le dijeron: Despide a este hombre para que se vuelva al lugar que le señalaste, y no venga contra nosotros a la batalla, no sea que en la batalla se nos vuelva enemigo; porque ¿Con qué cosa volvería mejor a la gracia de su señor que con las cabezas de estos hombres?"*(Samuel 29:1- 4). Acá se nos muestra sobre los dilemas de confiar en legionarios o soldados extranjeros que son otros de los temas de los cuales también no hay investigación, todos tienen una causa individual desde la necesidad que les favorezca la fortuna hasta el interés individual por mejorar; pero arriesgando la vida misma, este episodio nos muestra también el contexto del futuro rey de Israel huyendo del rey Saúl y sirviendo a un ejército extranjero en este caso una nación acérrima enemiga del pueblo hebreo.
 3. Que los desafíos de la seguridad en general supone esfuerzos de 365 días y 24 horas y que plantea dilemas claves expresados en el hecho que incrementa la oferta de trabajo para propiciar relevos ordenados entre los guardias de seguridad privada, que repercutirían positivamente en la efectividad de los mismos reduciendo la falta de identificación y compromiso. O se avanza a la robotización de los procesos, invirtiéndose más en tecnología inteligente; a fin de cuentas el empleador de seguridad privada no debe olvidar que el guardia se somete a jornadas prolongadas y escenarios adversos, también

tiene necesidades fisiológicas, experimenta miedo, descontento, se cansa, su capacidad de alerta se reduce entre más se le prive del sueño; así también su paciencia se erosiona y ello impacta la capacidad de resolver favorablemente situaciones límites, por todo lo anterior el fenómeno de la seguridad privada requiere de lo siguiente:

4. El desarrollo e implementación de un programa de investigación, tarea de la que ya se está ocupando el Centro de Investigación Científica; siendo fieles a nuestra mística de explorar las aristas no estudiadas, y al imperativo de buscar caminos que no se aten al convencionalismo de hacer las cosas.
5. Requerirá un acercamiento al mundo de las empresas de seguridad privada, las gremiales privadas y las organizaciones públicas, todas deben entender que no son lo que piensan que son sino lo que piensan los de afuera de ellas, por eso esta exhortación es hacia las sinergias que deben basarse en el mutuo descubrimiento, en la creatividad para cooperar y en la innovación para completar un esfuerzo común y vital hacia la seguridad pública y estabilidad que demandaría nuestro país.
6. La existencia de un programa de investigación sobre este rubro servirá para el análisis de la justa dimensión de este fenómeno y para prevenir posturas preconcebidas o ideologaciones, muchas de ellas instaladas en el mundo académico que imposibilitan la creación de constructos adecuados para su abordaje.

Deseo finalmente expresar mis agradecimientos a Karlen Moreno, Alejandra Gutiérrez, Manuel Olivar, Carlos Escobar, Ana Jeannette García, Yesenia Delgado, Mariella Vega Gutiérrez; quienes durante mi ausencia se movilizaron y tomaron distintas iniciativas para resolver y hacer práctico lo difícil y tener siempre alternativas cuando los primeros planes se complicaron; así también extendiendo mis agradecimientos a Augusto López Ramírez quien fungió como coordinador interino durante varias semanas, esto es una garantía que este proyecto no descansa necesariamente en determinadas personas; en definitiva la inseguridad y la violencia sólo pueden superarse esforzándonos y siendo valientes, tal como se le ordenó a Josué sucesor de Moisés, que cito a continuación, abro comillas: "Esfuézate y se valiente; porque tú repartirás a este pueblo por heredad la tierra de la cual juré a sus padres que le daría a ellos" (Josué 1:6); a eso estamos llamados, a dar en heredad la paz y garantizarla para nuestros hijos, negándonos a nosotros mismos y desechando el leviatán del miedo y la resignación.

Muchas gracias.

Juan Carlos Morales Peña
Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica
Editor Jefe de la Revista "Policía y Seguridad Pública"
Academia Nacional de Seguridad Pública
Julio 09 de 2014



CONOZCA MÁS

* Libros



* Web



* Cine



* Publications



* Web



* Film

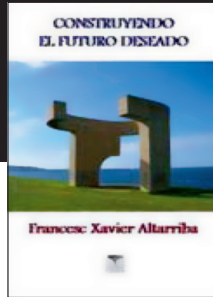


FURTHER READING





LIBROS



Francesc Xavier Altarriba (2006) **“Construyendo el futuro deseado. Introducción a la Ciencia Prospectiva”**. Barcelona: Tarannà Edicions

Construyendo el futuro deseado. Introducción a la Ciencia Prospectiva

El autor Francesc Xavier Altarriba introduce al lector a la Ciencia Prospectiva a través de la presentación de conceptos claves como pasado, presente y futuro, consciencia y conciencia, crisis y cambios, azar y posibilidad, por mencionar algunos; expone las técnicas de la Prospectiva, sus métodos y aplicaciones; presenta además una síntesis en la que incluye ejemplos, casos prácticos y reflexiones operativas en relación a la misma.

Se define la Prospectiva como la ciencia aplicada, interdisciplinar, orientada a detectar, conocer y diferenciar las variables que condicionan o determinan, tanto el marco como la evolución de los componentes que configuran el futuro, influyendo sobre ellos, para facilitar la emergencia de los escenarios posibles y los parámetros más favorables, en base a unos criterios electivos predeterminados, para influir en la generación y desarrollo del contexto más idóneo. La prospectiva brinda un instrumento objetivo, controlable y con capacidad de aprehenderlo para hacer conocido y próximo, lo desconocido y remoto.

La Ciencia Prospectiva pretende dar respuesta a lo que va ser el futuro, considerándolo como una mezcla de circunstancias externas, condicionamientos y voluntades reivindicativas; se estructura mediante el método científico de objetividad, replicabilidad y contrastación, diferenciando argumentos y criterios de opiniones y posiciones ideológicas. Su único fin es objetivar y considerar las posibilidades de futuro y trabajar para hacer probable el elegido, u optimizar sus posibilidades de convertirse en realidad, reduciendo incertidumbres y favoreciendo certezas.

Entre las técnicas necesarias para conocer qué es y cómo actúa esta ciencia, el autor establece el método de los escenarios, cuyo principal objetivo es generar una base técnicamente construida para pautar y rentabilizar el abordaje objetivo frente al análisis de situaciones con posibilidades de futuro; el Análisis Estructural y el método MICMAC, su objetivo se manifiesta en las relaciones legítimas entre las variables cualitativas y cuantitativas; el método MACTOR, basado en el análisis del rol de los actores de un sistema; el análisis morfológico, que constituye un instrumento basado en la fragmentación de un sistema con el objetivo de reducir la incertidumbre, para ello utiliza el método Delphi, Cross-impact, SMIC y Prob-Expert.

Otros métodos planteados por el autor incluyen el diagnóstico prospectivo-estratégico, que implica una simbiosis entre la anticipación del conocimiento de la realidad factible, aprehensión objetivo-causal de la misma, valoración de efectos, influencia de factores condicionantes, jerarquizar por orden posibilidad-probabilidad, elección de la acción y evaluación contrastada de la realidad. Además el método de decantación de opciones, criterios múltiples, Electra II, Multipol y los árboles de decisiones.

Se establecen tres tipologías de Prospectiva: La tipología Predictiva, cuya razón de ser es prever con precisión para actuar con eficacia; la Prospectiva de Pronóstico, que configura y analiza los escenarios futuribles, valora la praxis y la aplicabilidad e incorpora relaciones de base lineal; y la Prospectiva Crítica, que se fundamenta en la creatividad, potencia la opción de libertad como base para decidir mejor el futuro, sin proyectar necesariamente el presente.

El autor culmina con la presentación de los escenarios en los cuales intuye que se desarrollará la visión prospectivista, entre ellos destaca la incorporación a las decisiones políticas mediante la priorización de alternativas de contenido ideológico y de gestión para minimizar el riesgo y maximizar la rentabilidad electoral; en las decisiones empresariales; en el mantenimiento y optimización en el ámbito de la defensa, en el cual incluye a los cuerpos policiales, que se ven beneficiados de los avances en prospectiva gracias a su método anticipador de conflictos y delitos; las Organizaciones No Gubernamentales, las universidades, las administraciones públicas, las creencias y los estilos de vida, también se presentan como ámbitos de desarrollo para la Ciencia Prospectiva.

El libro resulta relevante en tanto que constituye una guía para la implementación de las técnicas y métodos adecuados que permitan reducir las incertidumbres y que el ser humano defina con cierto grado de certeza el futuro, por ser este sujeto, objeto y gestor de su propia historia.

Sinopsis a cargo de Alejandra Patricia Gutiérrez Portillo
Unidad de Acceso a la Información Pública Institucional (UAIPI-ANSP)



WEB



Banco Interamericano de Desarrollo (2014). **“América Latina y el Caribe en 2025”**. Documento Electrónico (resumen ejecutivo en español) recuperado de: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6428?locale-attribute=es>

América Latina y el Caribe en 2025

América Latina y el Caribe en el 2025, por sus siglas en inglés LAC 2025. Es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo que plantea tendencias y proyecciones futuras que impactarán la calidad de vida de los latinoamericanos y caribeños en el 2025. Este documento constituye una predicción de las áreas más significativas de la región, teniendo a la base datos del pasado y presente, con los cuales puede plantearse un futuro probable. De acuerdo a estas características, se considera un estudio del futuro del tipo emancipador.

El documento LAC 2025, aborda 12 áreas de importancia: macroeconomía y competitividad; soja, software, energía, demografía y género, urbanismo, seguridad ciudadana, transporte y movilidad, espacios verdes, salud, educación y gobernabilidad.

Respecto a la macroeconomía y competitividad, para el 2025, América Latina tendría un crecimiento promedio anual del 3.7%; la clase media alcanzaría unas 460 millones de personas y la región representaría el 7% del PIB mundial.

En cuanto a la soja, Brasil y Argentina, dos de los cuatro países productores de soja en el mundo, se estarían anticipando a los efectos del cambio climático debido a su inversión en biotecnología e investigación genética, logrando con ello producciones hasta de un 30% por hectárea.

En relación a las tecnologías de información y software, los polos más importantes de desarrollo serán Buenos Aires, Montevideo, San José, Ciudad de México, Guadalajara, Bogotá, Campinas, Sao Pablo, Córdoba y Santiago.

Respecto a la energía, el consumo de ésta podría incrementar por lo menos en un 40%, por lo cual el gas natural podría constituir una opción ya que es abundante y menos contaminante en la región; pero se necesitaría de una inversión mínima de 200 mil millones de dólares americanos para complementar los abastecimientos de energía renovable (eólica, solar e hidroeléctrica) las cuales solo cubrirían un tercio de las demandas para el 2025.

En cuanto a la demografía y género, se incrementará la población, pero el número de hijos disminuirá a dos y la expectativa de vida para hombres y mujeres será de 77 años como promedio. La fuerza laboral de las mujeres aumentará en un 42%, por tanto, la brecha salarial entre géneros se habrá reducido en un 8% y las mujeres tendrán más oportunidades en el parlamento.



Respecto al urbanismo, se espera que la población viva en las ciudades, por lo que se incrementará en más de 10 millones de habitantes en Bogotá, Lima, México DF, Sao Paulo, Rio de Janeiro y Buenos Aires. Este fenómeno obligará a interconectar ciudades en distancias mayores de 60 kilómetros. Para ello se implementarán 3 mega corredores urbanos en las ciudades más pobladas de la región: Rio de Janeiro-Sao Paulo-Campinas; Toluca-México-Puebla y Buenos Aires-Rosario-Córdoba. Y aunque el BID ha identificado 140 ciudades emergentes que podrían duplicar sus poblaciones, se caracterizaran por estar hiperconectadas. Este fenómeno facilitará la exposición de información privada y pública lo que revolucionará el manejo de los problemas que actualmente preocupan.

En relación a la seguridad ciudadana, América Latina hará frente al flagelo de la violencia mediante el manejo estratégico de la información la cual estará en cantidad y disponibilidad. Para ello usará el sistema de mapeo georeferencial, el cual divide a una ciudad en cuadrantes y permite saber en detalle dónde ocurre el crimen, día, hora, quienes lo cometen y bajo que circunstancias.

En cuanto al transporte y movilidad, se prevé que el número de automóviles incrementará en 140 millones, los cuales serán nuevos, tendrán GPS y estarán conectados a la internet. También como alternativa para la región se incrementará los Buses de Tránsito Rápido o BRTs, los cuales reducen el tiempo de desplazamiento y congestión; y sobre todo mejoran la calidad de aire. Además se planean unos 20 proyectos de sistemas subterráneos y el incremento del uso de la bicicleta como alternativa de transporte.

Al respecto de los espacios verdes, muchas ciudades harán grandes inversiones para recuperar ríos y bahías bajo la presión ciudadana.

En relación a la salud, se estiman incrementos en los niveles de sobrepeso y obesidad, debido al consumo elevado de comida “chatarra” y ausencia de actividad física. Lo cual ocasionará más prevalencia de enfermedades crónicas como la diabetes; pero dada la hiperconectividad, los gobiernos aprovecharan el uso de tecnologías para cambiar hábitos de consumo y estilos de vida.

Respecto a la educación, se revolucionará aún más las formas de enseñar, a través del uso de la tecnología lo cual obligará a modificar los roles tradicionales del profesor y estudiante; ampliando los escenarios de aprendizaje del mundo virtual.

Finalmente, los latinoamericanos y caribeños serán más exigentes en cuanto al ejercicio de la democracia, ya que tendrán más acceso a información y harán uso de las redes sociales para expresar sus demandas. Los líderes urbanos aprovecharan la conectividad para crear nuevos espacios de participación ciudadana.

Sinopsis a cargo de Licda. Brenda Gallegos
Profesora de la Facultad de Medicina
Universidad de El Salvador



CINE



TÍTULO ORIGINAL,
"I, Robot"

AÑO: 2004, **DURACIÓN:** 115 minutos,

PAÍS: Estados Unidos,
DIRECTOR: Alex Proyas

REPARTO: Will Smith, Bridget Moynahan, Bruce
Greenwood, Chi McBride, Alan Tudyk, James
Cromwell, Jerry Wasserman, Shia LaBeouf;

PRODUCTORA: 20th Century Fox;

GENERO: Ciencia ficción

PREMIOS: 2004 Nominada al oscar: Mejores
efectos visuales

Yo robot

Leyes de la robótica:

Isaac Asimov planteó tres leyes sobre las que se debería establecer el comportamiento de un robot:

- 1º: *Un robot no puede hacer daño a un ser humano o, por inacción, permitir que un ser humano sufra daño.*
- 2º: *Un robot debe obedecer las órdenes dadas por los seres humanos, excepto si estas órdenes entrasen en conflicto con la Primera Ley.*
- 3º: *Un robot debe proteger su propia existencia en la medida en que esta protección no entre en conflicto con la Primera o la Segunda Ley.*

Si quiere imaginar cómo será el futuro cercano, en donde las labores caseras diarias son realizadas por seres creados para satisfacer sus necesidades personales y hogareñas, como cocinar, barrer, lavar el coche, sacar la basura, atender a los niños por "nanas-robots" especializados; o qué se siente ser transportado por un automóvil, "auto-movilizado", sin que necesite de una persona que lo conduzca... debe disfrutar de la película Yo Robot (I Robot).

La robótica abarca todos los ámbitos de la "ciencia" y la tecnología de los robots.

Es la rama de la tecnología que se dedica al diseño, construcción, operación, disposición estructural, manufactura y aplicación de los robots. La robótica combina diversas disciplinas como son: la mecánica, la electrónica, la informática, la inteligencia artificial, la ingeniería de control y la neurología. Además, últimamente las ciencias sociales, la axiología y la ética se han visto implicadas, debido al impacto que tiene sobre las personas y los núcleos sociales y que tiende a aventajar al orden actual. Por otra parte, se están generando nuevas ramas de la ciencia como robot-psicología y robot-psiquiatría y por qué no la robot-sociología.

La ciencia y la tecnología han alcanzado un ritmo tan elevado en su proceso de desarrollo e innovación, en los últimos años, y por lo tanto no es exagerado hablar de una auténtica revolución, que ha cambiado drásticamente nuestra forma de vida. La Biotecnología, es fiel reflejo de este impacto tecnológico.



En su conjunto, sin lugar a dudas, están aportando logros positivos y hasta vitales a los seres humanos, pero también pueden llegar a comprometer, la integridad del medio ambiente, la estabilidad de los núcleos sociales o, incluso, la propia supervivencia de la especie humana, al menos con los rasgos que han sido propios de ella durante milenios.

“Yo Robot” es una película de ciencia ficción, de acción, de violencia y rebelión, pero también de amor y lealtad dirigida por Alex Proyas. El argumento de la película es un trabajo original, en su mayoría adaptado de un guión Hardwired por Jeff Vintar completamente disociados de las historias de Asimov.

Muchos ingredientes hacen de esta cinta una obra, amable y entretenida, que gusta no sólo a los amantes del género. Es una historia predecible, rutinaria y menos compleja de lo que es deseable, que permite asistir a prodigios como los realizados por el robot estrella del film, Sonny, con estilizado y artístico diseño.

Will Smith interpreta al inspector de policía Spooner quien vive anclado en un accidente traumático vivido y en el que, en relación directa con el suceso, para él, no tienen cabida las maravillas robóticas que el año 2035 puede deparar a las personas, y por el contrario odia profundamente el aporte diario que prestan las máquinas a los seres humanos, debido a que un robot, utilizando la probabilidad estadística, en forma automática, le salvó la vida a él, en perjuicio de una niña de 11 años a la que dejó ahogar, por tener menor perspectiva de éxito vital de acuerdo a su cálculo.

En la cinta coexisten humanos y robots en armonía, supuestamente, merced a las leyes de la Robótica que impiden que estos puedan dañar a aquéllos. Esta es la imagen que Asimov dio en sus narraciones a los robots, un robot seguro, que puede interactuar abiertamente con las personas e incluso tiene sueños en los que se ven como humanos. Esto es así, al menos hasta que aparece muerto uno de los mayores expertos en robótica del mundo en lo que parece ser un suicidio y que lleva al inspector Spooner a entrar en contacto con un robot perteneciente a una nueva generación, implicado de forma directa en los hechos y que se comporta de un modo un tanto peculiar.

Se extraña una mayor profundización en algunos de los contenidos filosóficos que plantean las leyes de la robótica, pero al menos éstos se adivinan en cada una de las frases que pronuncia Sonny en el impactante dilema que se expone en los frenéticos minutos finales del filme, un claro guiño a la conclusión de la obra original de Asimov. Lo que provoca miedo es la velocidad e imprevisibilidad de su avance y, en especial, la posibilidad de que se vuelva incontrolable en especial los relacionados con los humanoides o androides.

Algunos puntos que se podrían observar dentro de la ética de la robótica son:



1. El uso responsable o irresponsable que algunas personas hacen con algunos objetos tecnológicos.
2. Como los seres humanos deben de tratar a los objetos tecnológicos, como los robots autónomos o de usos militares.
3. Los problemas que se pudieran llegar a generar por la interacción de los robots y los seres humanos.

En cuanto al primer punto, y en general, lo que preocupa no es tanto la tecnología en sí misma, sino la utilización que se puede hacer de ella. Dado que las investigaciones científicas y los objetos tecnológicos tienen el poder de afectar a toda la humanidad, las decisiones sobre su curso actual y futuro no deben involucrar únicamente a los científicos, los empresarios y los gobernantes. Es necesario prefijar límites adecuados desde el ámbito de la misma humanidad.

De acuerdo con las leyes vigentes, los robots son simplemente objetos inanimados sin derechos, ni deberes. No son personas legales (al igual que las máquinas y las computadoras) y no los toma en cuenta el sistema judicial. Sin embargo, se debe recordar que, en algún momento de la historia del hombre, tampoco fueron considerados como personas legales los negros, los niños, las mujeres, los extranjeros y las empresas.

Por otra parte, como plantea varios estudiosos el cambiar un robot –ya obsoleto y/o pasado de moda– por un modelo más nuevo y tirarlo como “chatarra”, como se hace con un automóvil o cualquier electrodoméstico, ¿no sería también una especie de asesinato? Incluso puede ser que, algún día, éstos argumenten que son seres conscientes y demanden la igualdad de derechos. Es por eso que, por uno u otro camino, hay quienes afirman que el homo sapiens compartirá el planeta con formas de vida sintética que hasta podrían tener “derechos legales”.

La expresión bíblica “Yo soy” auto-atribuida por el mismo Sony para referirse a sí mismo y enfrenta al positrón cerebro que controla al mundo robótico con su cerebro, sugiere la posibilidad de un cerebro con libre albedrío, capacidad para distinguir el bien del mal y actuar en consecuencia, ¿no sugiere una “humanización” de los robots en el futuro mediato?

En el marco ético aplicado a las máquinas se pueden distinguir dos niveles:

- a. La “humana”: restringir quién debe construir y quién debe usar robots.
- b. La “artificial”: La ética artificial de los robots, o “roboética”, es aquella parte de





la ética que se ocupa de los problemas relacionados con los robots y con su interacción con el hombre, los animales, la sociedad, la naturaleza y el mundo.

Aunque en el cuento de Asimov se establece que viven bajo las tres leyes, mencionadas previo a la recensión; lo cierto es que en el mundo robótico pocos se rige por ellas; en la actualidad hay robots que son ocupados tanto para la ciencia médica como para la guerra y son programados para actuar y si son programados podrían de cualquier manera ser dispuestos para salvar vidas como para quitarlas.

En algún momento de esta evolución será bueno esperar que las leyes éticas se establezcan de manera más adecuada, para que, aceptar a los humanoides sea una tarea más fácil para los seres humanos, lo cierto es que este trabajo ya se está realizando y en un futuro se podrán ver los avances que esto tendrá de acuerdo a la tecnología y el contexto social que se desarrolle en ese momento.

El catálogo ético puede estructurarse de diferentes maneras. Y al menos, en el mismo orden de ideas, a dos grandes cuestiones: a) El papel de los robots en la ética de los seres humanos; b) El estatus moral de los robots.

En el ámbito de las ciencias humanas, se suele manejar una concepción del ser humano construida desde referentes éticos, basados en cuatro grandes principios: la capacidad, la autonomía, la independencia y la responsabilidad. Y los estéticos, basados en una forma o figura definitoria de lo humano.

En cierto sentido, la consideración de lo humano, como categoría, es algo que corresponde determinar a los humanos y debe hacerse dentro del marco ético

Lo cual supone, rasgos y caracteres que forman parte de nuestra identidad tales como la muerte, la dependencia, el dolor, el sufrimiento, el esfuerzo, la imperfección, las limitaciones..., rasgos que probablemente no se quieran replicar en el robot, pero que son, en muchos casos, la expresión más evidente de la diversidad humana y de la libertad.

Lo que se obtiene de ver una película de este director es su afán por la libertad. Incide en las posibilidades de las máquinas de evolucionar hasta alcanzar las emociones y sentimientos de sus creadores humanos.

Preocupante el esbozo de un mundo gobernado por la fría razón, que es como la antítesis de la metafísica más teológica.

Más preocupante la vivencia del Poder, dominio innato en el ser humano y en el uso que se haga del poder en la Robótica para el desarrollo del ser humano o para su fin.

Por ello, ver esta película permite al espectador vivenciar las vicisitudes que pasan humanos y robots cuando se contraponen ideas y sentimientos, la puja



CINE

por el control del conocimiento que da poder, y el uso de la libertad si se logra la creación de robots con conciencia de sí mismos y con libre albedrío. Ya no se trata simplemente de si son útiles y cuán grandes sean los servicios que presten, sino quien ejerce el poder real y con qué propósitos.

Sinopsis a cargo de Álvaro Augusto Vejarano Anzola
Profesor del Departamento de Servicios Privados y Estatales de Seguridad de la
Academia Nacional de Seguridad Pública

JULIO – DICIEMBRE 2014 • REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA



CINE



TÍTULO ORIGINAL,

“The day after”

AÑO: 1993, DURACIÓN: 126 minutos,

PAÍS: Estados Unidos;

DIRECTOR: Nicholas Meyer;

GUIÓN: Edward Hume;

MÚSICA: David Raksin;

REPARTO: Jason Robards, JoBeth Williams, Steve Guttenberg, John Cullum, John Lithgow, Bibi Besch, Lori Lethin, Amy Madigan, Jeff East;

PRODUCTORA: ABC Circle Films, distribuida por MGM;

GENERO: Acción, drama, holocausto nuclear

PREMIOS: 1984: Emmy: 2 premios

El día después

Durante la primera mitad de los años ochentas, se recrudecieron las tensiones de la guerra fría; este período conocido como la neocontención estimuló de nuevo la carrera de armas y la competencia geopolítica entre las principales potencias de entonces, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Finalizaba así la distensión internacional que caracterizó los años setentas; pero el realismo estratégico omnipresente en las políticas de seguridad nacional de ambas superpotencias, complicó los esfuerzos de las élites para reducir la amenaza de un holocausto nuclear.

A principios de los ochenta, los norteamericanos venían de una serie de reveses geopolíticos y el sentimiento generalizado de vulnerabilidad internacional permeó a la nación y movilizó a los electorados hacia el neoconservadurismo que tendría en el período de la administración Reagan la máxima expresión de liderazgo internacional. El fallido rescate de los rehenes estadounidenses de la embajada en Teherán, convenció a las élites de ese país para revertir las tendencias negativas que habían minado progresivamente la moral de las fuerzas armadas tras la derrota definitiva en Vietnam. En adelante Estados Unidos practicó una política exterior decidida a contener a los soviéticos en todas partes del globo. De tal manera que financió a distintos movimientos de resistencia que complicaron a los aliados de éstos; comprometiéndose también al desarrollo de la Iniciativa Estratégica de Defensa y al reemplazo de los arsenales de misiles de alcance medio estacionados en Europa Occidental, por otros de generación más avanzada, avivando en esa coyuntura las protestas masivas de los movimientos pro desarme en ambos lados del Atlántico.

Por su parte los soviéticos habían registrado una significativa expansión de sus áreas de influencia. El desmantelamiento del imperio portugués en África y las victorias de movimientos de liberación nacional en el Sudeste Asiático; favorecieron su estatus migratorio y prestigio internacional. En 1979 tres eventos internacionales estuvieron revestidos de gran significado y repercusión geopolítica y generó implicaciones inevitablemente de seguridad para las superpotencias. La revolución islámica en Irán (febrero); la revolución sandinista en Nicaragua (julio) y la invasión militar soviética de Afganistán (diciembre).

Para 1983, la controversia principal entre soviéticos y norteamericanos se situó en torno al reemplazo de los viejos misiles “Minuteman” por los “Pershing 11”



más avanzados en sus bases de Europa Occidental, las tensiones avivaron un movimiento de protestas masivas en Occidente y desde acá, se denunciaba a las manipulaciones soviéticas en torno a los líderes pacifistas muy activos del desarme e incluso partidarios de la tesis de la “congelación nuclear”. Es este escenario real el que sirvió de plataforma de inspiración para los productores del film, que es de tipo prospectivo porque trabaja metodológicamente un futuro posible, aunque no deseable; en este caso el de un holocausto nuclear. La introducción de este excelente material es contundente, es decir, se encuentra presente una postura de lo probable muy cercana al escenario más optimista.

Por ende aclara que las secuelas e impactos en todos los sistemas fundamentales de la vida humana, serían abrumadoramente negativos, irreversibles e inciertos. En los contenidos presentados destacó la entonces difundida tesis del “invierno nuclear” planteada por Isaac Asimov y Carl Sagan; en la cual un intercambio atómico con el material y medios de la época generarían tal cantidad de humo en el hemisferio norte como resultado de la explosión masiva de dispositivos nucleares; que reduciría, drásticamente el flujo de la luz solar y las temperaturas podrían descender sensiblemente, incluso hasta -20°C en latitudes tropicales.

El film desarrolla una secuencia de eventos de tensión entre las potencias en áreas en disputa que lleva a sus élites políticas y militares a la decisión del empleo de armas nucleares. Un contenido estratégico de esta producción cinematográfica, es la de presentar una predicción, técnica en su fase preliminar, pero que posteriormente se desplaza a lo emancipatorio; en cuanto explora minuciosamente las paradojas de la sociedad sobreviviente a la hecatombe nuclear. Tiene como escenario central una ciudad de Kansas, acostumbrada a la presencia de bases militares con silos subterráneos, actividad castrense diversa, dispositivos de seguridad y áreas restringidas. Constituye un núcleo urbano que se vuelve blanco del contraataque nuclear de los soviéticos, situación que se ha generado en el marco de la escalada de las represalias. El film recupera la esencia de una hipótesis de guerra clásica estimada por los estrategas y analistas norteamericanos, consistente en la premisa de alta probabilidad de invasión armada de la Alemania Occidental por parte de miles de tropas soviéticas que cruzarían el desfiladero de Fulda.

Estas numerosas formaciones y sus equipos convencionales sólo podrían repelarse con el uso de armas atómicas de tipo táctico. De esta manera, ello ocurre en la película, como la respuesta preliminar estadounidense que se hace acompañar con el empleo de misiles de largo alcance que penetran en la profundidad del territorio soviético.

Por su soporte los soviéticos responden atacando las bases mismas de Kansas, California y el Reino Unido; el resto de la trama es la post guerra atómica. Miles de heridos deambulan de un lado a otro buscando a sus parientes, las afecciones cutáneas provocadas por la radiación se vuelve un problema generalizado; todo

ello ocurre mientras se entroniza un invierno prematuro que trae consigo nevadas que complican el abastecimiento y el acceso a comestibles.

“El día después” logró un impacto sociocultural en la opinión pública en Occidente; tras los esfuerzos del rearme estadounidense, surge el dilema ético sobre si vale la pena arriesgar toda la existencia, ello se instala en el debate público y coloca en remojo a los dividendos de lo que Zbgniew Brzezinski llamó el juego estratégico. La idea de que la generación de esa época pudiese ser la última, desató una cultura de consumo conspicuo que desbordó las propias posibilidades económicas de la familia americana promedio.

El film interviene algunas expresiones de la idiosincrasia estadounidense y de cómo esta deriva en formas de conflicto y solidaridad. En una de ellas aparece un personero de la defensa civil local que como parte del plan previo de sus superiores, intenta organizar a los sobrevivientes, registrando sus nombres y necesidades en un control manual. Ante él desfilan las quejas de los heridos y la demanda de ser atendidos por quemaduras de la radiación, mientras permanece imperturbable, al padecer él mismo lesiones graves en el rostro ocasionadas también por radiación. O que decir de los infructuosos esfuerzos por sembrar y preparar la tierra, que se intenta con algunos productores; reflejando más dudas y escepticismo sobre si ello será factible por la contaminación de los suelos y por la precipitación radiactiva. Esas escenas explican las iniciativas desesperadas para recuperar a toda costa la normalidad.

Otro de los protagonistas Nicholas Meyer, médico del hospital de Kansas se entrega a jornadas extenuantes de trabajo para atender a miles de heridos, lo desbordante de la situación lo hace perder el sentido de realidad, quedando absorto en sus propias aflicciones personales. Una de las escenas más dramáticas la constituyen la celebración de un servicio religioso, al aire libre, sobre las ruinas de una iglesia; mientras cientos de heridos intentan buscar consuelo retornando a sus creencias. Así también alguien encuentra a unos desconocidos haciendo una fogata en el sitio donde estuvo su casa, tras el episodio de ira inicial por desalojarlos; se impone el de desconcierto de la destrucción, mientras uno de los forasteros muestra un gesto de solidaridad que se expresa en un abrazo simbólico.

Es evidente en el film el paradigma de los estudios estratégicos, desarrollados durante la era nuclear y en el que se recogen las evaluaciones de seguridad para el largo plazo. Esta cultura de la investigación avanzada en las instituciones de defensa del mundo desarrollado permitió anticipar crisis probables, estimar escenarios deseables y no deseables; y sobre todo facilitó la preparación en tiempo presente para situaciones complejas de futuros sombríos e inciertos.

Sinopsis a cargo de Juan Carlos Morales Peña
Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP



CINE



TÍTULO ORIGINAL: “The Time Machine”

(La máquina del tiempo);

AÑO: 1960, **DURACIÓN:** 103 minutos,

PAÍS: Estados Unidos;

DIRECTOR: George Pal;

GUIÓN: David Duncan;

MÚSICA: Russell García

FOTOGRAFÍA: Paul C. Vogel;

REPARTO: JPaul C. Vogel; **REPARTO:** Rod Taylor, Alan Young, Yvette Mimieux, Sebastian Cabot, Tom Helmore, White Bissell, Doris Lloyd;

PRODUCTORA: Metro-Goldwyn-Mayer (MGM);

GENERO: Ciencia ficción, aventura;

PREMIOS: 1960: Oscar: Mejores efectos especiales premios

“La Máquina del Tiempo”

La fascinación por los viajes en el tiempo, ha sido una aspiración de la humanidad desde mucho tiempo atrás. Esta posibilidad ha alimentado y dado forma al corpus de la ciencia ficción; y toda una producción de obras emblemáticas, específicamente la de H. G. Wells que ha sido llevada al cine y la pantalla chica.

Los desafíos de transitar períodos y edades en la línea infinita del tiempo, ha traído consigo reflexiones importantes entre la comunidad científica; que lógicamente se ha visto estimulada a trabajar estimaciones y variantes críticas; desplazándose hacia una rigORIZADA lectura de fórmulas clásicas de la física; marco dentro del cual se problematiza sobre tecnicismos que conciernen a transportación, umbrales de intervención en los acontecimientos e incluso hasta costos fisiológicos de tales travesías; entre estos el asunto crítico del envejecimiento.

“La Máquina del Tiempo”, tuvo un impacto cultural importante en la dimensión del consumo de masa, en auge en todas las sociedades europeas y norteamericana que acumulaban un significativo poder internacional, gracias a la expansión de su base industrial. En este clásico film, Wells nos propone una plataforma prospectiva de tipo hermenéutica, privilegiando las visiones catastrofistas en donde tiene un espacio importante los mega desastres de origen natural, que en el film lo lleva a adentrarse miles de años en el futuro, hasta que la sedimentación de una mega erupción logra erocionarse por los elementos naturales. E incluso los holocaustos destructivos provocados por el hombre, como el atómico recreado para el año 1966. Coincidencia o no, lo cierto es que constituyó el año en que un bombardero B-52 estadounidense se partió en 2 en el aire, mientras volaba cerca de la costa española, llevando consigo a bordo tres dispositivos nucleares.

Si bien su exploración del tiempo no atiende márgenes de probabilidad de ocurrencia y ello puede restringir prematuramente su planteamiento central; si es por el contrario, creativo en la construcción de modelos de humanidad, que siempre bajo la lógica de dominación de unos sobre otros; logra articular un estado de llegada tras recorrer miles de años en el futuro incierto, tomando como punto de partida el año 1899; emblemático por su connotación de estar en la víspera de cambio de siglo, pero irrelevante desde el punto de vista histórico, por ser la expresión de un continuum concerniente a una época larga de pax basada en el acuerdo de los Estados fuertes, diseño y herencia del Congreso de Viena de 1815.



En el film destaca un futurible central que se ubica en el año 802,701 y este se refiere a una humanidad en la que se encuentran enfrentadas dos formatos sociales fundamentales. Uno que se materializa en una especie de convivencia utópica, por un pueblo homogéneo; los “Eloi”; quiénes viven en comunidad, son pacíficos, despreocupados de la vida. Responden al arquetipo histórico de la época de Wells; el clásico nórdico creador de cultura, mitificado para los menesteres de la construcción civilizatoria. Pero este grupo que se desenvuelve en un tipo de comunidad primitiva, es sin embargo víctima de otro que vive en cavernas subterráneas, los “Morlock”; grotescos y deformes, en esencia una raza que ejerce una explotación a ultranza de sus prisioneros “Eloi”, proceso que culmina con la práctica del canibalismo. Es decir estos últimos se constituyen en el plato fuerte de la dieta alimenticia de los primeros.

El escenario planteado por Wells es contradictorio en varios sentidos. Por un lado muestra una sociedad paradisíaca que evoca el concepto edénico de la Sagrada Escritura, en la cual la primera pareja humana contaba con toda la creación a su disposición; entre éstos frutos, plantas, etc. Pero en simultáneo trabaja una sociedad subterránea, que es incapaz de ver la luz del día; pero se las arregla para sobrevivir en esta suerte de calabozo ampliado. Acá de nuevo el postulado bíblico sobre los infiernos, lugar de habitación para los ángeles caídos.

Una idea prevaleciente sobre los futuribles, corresponde al concepto erróneo de que la humanidad necesariamente puede arribar hacia constructos avanzados que reflejan una cotidianidad tecnológica de alta precisión, ambientes hiperurbanizados con saturación de infraestructuras majestuosas, producto de elevadas ingenierías y en donde la hegemonía de la ciencia tiene aparentemente resueltos muchos de los problemas actuales.

La postura de Wells en este punto es clara, por el contrario presenta una sociedad desurbanizada, restaurada en la tranquilidad de la campiña y el mundo rural, pero en donde existen artefactos e infraestructuras que dispensan funciones de resolución de las necesidades humanas y propician el advenimiento de una vida resuelta.

Destacan dispositivos insondables e inconcebibles para el año 1899; como la existencia de una sirena, cuya modulación sónica es capaz de generar un trance momentáneo en los “Eloi”; situación que los retrotrae de su entorno, conduciéndolos ciegamente hacia las entrañas de la tierra, donde los aguardan sus victimarios. En definitiva es una muestra de las búsquedas por la dominación y el control total, en el que tienen parte activa la sofisticación de dispositivos tecnológicos; diseñados para nublar el pensamiento y ceder la voluntad desde el colectivo y la individualidad.

Por estar presente un sustento prospectivo eminentemente normativo, la carga de subjetividad es obvia, pero el desarrollo de tres episodios de alta significación filosófica, nos deja con muchas preguntas para discutir. En este sentido, llama la

atención el desplazamiento del conocimiento hacia la periferia de esta sociedad utópica. Los libros son objetos marginales, carentes de valor alguno, confinados a estantes deteriorados que se desintegran en polvo para desconcierto del personaje principal, que vivifica el rol de viajero del tiempo. Esto lo lleva a una catarsis que lo hace comprender amargamente la ignorancia en la que vive el pueblo “Eloi”.

Un segundo episodio de alto valor humano es el que permite circunstancias en ese futuro indeterminado que flota como isla en el tiempo; para articular un liderazgo que se expresa en la misión de erigirse como libertador, en este caso de los oprimidos “Eloi”; una fuerza movilizadora que anima a este pueblo a salir del absoluto de la indiferencia y la pasividad. Alentando una rebelión contra los “Morlock”, situación que no sólo quiebra su hegemonía, sino que responsabiliza a los “Eloi”, acerca de su propio destino y condición.

Finalmente el episodio que describe el acercamiento sentimental entre el libertador y Weena, una bella fémina del pueblo “Eloi” con quien comparte desafíos; propiciando una decisión radical en el protagonista; en este caso, la de despedirse del pasado de donde proviene e incorporarse con su pareja en ese futuro que ha conquistado su interior. Esto último nos plantea la pregunta clave en el marco del viaje por el tiempo: ¿Cuáles son las consecuencias por cambiar el curso de los acontecimientos? y ¿Cuál es el grado de sobriedad y madurez civilizatoria para movilizarse entre lo ideal, lo real y lo probable?

Sinopsis a cargo de Juan Carlos Morales Peña
Coordinador principal del CINC-ANSP



AUTORES



AUTHORS

■ **Juan Carlos Arévalo Linares**

Subcomisionado de la Policía Nacional Civil de El Salvador, institución a la que pertenece desde 1993. Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de El Salvador, cuenta con diversos diplomados académicos y cursos de especialización policial impartidos en países como Brasil, España, Estados Unidos y Rusia, entre otros. En la Policía se ha desempeñado en diversos cargos relacionados al ejercicio de la seguridad pública en el territorio: jefe de operaciones, jefe de delegaciones, instructor, jefe de secretarías y asesor; asimismo ha fungido como consultor en temas policiales para organismos internacionales y ha cumplido misiones policiales con Naciones Unidas en países de África y el sudeste asiático.

■ **Rémi Bacouillard**

Egresado del Colegio de Europa (Bélgica) con una Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia. También recibió una Maestría en Seguridad Internacional del Institut d'Études Politiques de Estrasburgo y un Certificado de Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Fue investigador en el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC). Previamente trabajó en la Delegación de la Unión Europea para Ecuador.

■ **Julián Bustamante**

Asesor del Programa de Seguridad Pública de UNLIREC desde 2010 donde coordina la implementación de proyectos en gestión de arsenales, destrucción de armas y capacitación de fuerzas de seguridad contra el tráfico ilícito de armas en diferentes países del Caribe y Centroamérica. Se desempeña como instructor de módulos de entrenamiento sobre seguridad humana, proliferación de las armas y violencia armada. Tiene una Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín y un posgrado en cooperación internacional de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de Cartagena, Colombia.

■ **Camilo Duplat Guerrero**

Se desempeña desde abril de 2014 como Líder de Prevención y Transformación de Conflictos en el PNUD Colombia. Trabajó previamente en diferentes oficinas del Sistema de las Naciones Unidas relacionadas con temas de seguridad internacional como Asesor del Programa de Seguridad Pública de UNLIREC en Lima; como Oficial de Asuntos Políticos en el Centro Regional UNREC en Togo; como Asesor del Director en El Instituto de Investigación sobre temas de Criminalidad y Justicia UNICRI en Italia y como gestor de proyectos en la Oficina contra la Droga y el Delito UNODC Colombia. Es profesional en Gobierno y Relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia y tiene un Master en Gestión de Cooperación Internacional de la Universidad Santiago de Compostela.

■ Walter Antonio Fagoaga López

Licenciado en Sociología y egresado de la Maestría en Métodos y Técnicas de Investigación Social por la Universidad de El Salvador (Facultad Multidisciplinaria de Occidente); cuenta con un posgrado en Gestión Científica de ISEADE-FEPADE. Entre sus publicaciones se destacan los libros: "Secuelas sicosociales de la tortura en El Salvador", de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador; y "La condición Socio cultural y la Práctica de la Salud Preventiva en El Salvador", publicado por la Editorial Académica Española. Ha trabajado como consultor en estudios urbanos, sobre medio ambiente, derechos humanos, salud y educación para instituciones nacionales e internacionales. Actualmente es Coordinador General de Investigación y Proyección Social, en el Instituto Especializado de Educación Superior de Profesionales de la Salud de El Salvador (IEPROES).

■ Juan Ricardo Gómez Hecht

Candidato para optar al grado de Doctor en Filosofía Iberoamericana (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"), con maestrías en Derechos Humanos y Educación para la Paz (Universidad de El Salvador) y en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Tecnológica), posee múltiples estudios de posgrado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (Universidad de la Defensa, Washington D.C.). Con amplia experiencia en el área de seguridad pública en la Inspectoría General de la PNC y el Colegio de Altos Estudios Estratégicos del Ministerio de la Defensa Nacional. Ha publicado en revistas especializadas de Centroamérica y los Estados Unidos de América.

■ Antonio Megías Bas

Licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia. Máster en Investigación Avanzada y Especializada en Derecho por la Universidad de Murcia. Doctorando del Programa de Derecho de la Universidad de Murcia. Ha obtenido la Beca ILA (Intercambio con Latinoamérica) así como la Beca SICUE (Intercambio entre Universidades Españolas). Cuenta con estancias internacionales y publicaciones en congresos internacionales.

■ Juan Carlos Morales Peña

Estudios superiores en Relaciones Internacionales, Magíster en Ciencia Política y Postgrado en Gestión Científica. Ha sido catedrático en la Escuela de Relaciones Internacionales (Universidad de El Salvador), en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (Ministerio de la Defensa Nacional) y en el Programa de Maestría en Ciencia Política (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"). Investigador en materias de seguridad y defensa. Actualmente funge como coordinador principal del Centro de Investigación Científica de la ANSP y Editor jefe de la revista institucional "Policía y Seguridad Pública".

■ Boris Saavedra

General retirado de la Fuerza Área Venezolana donde prestó servicio en todas la posiciones operativas. Ha dedicado más de treinta años de su vida profesional a las actividades académicas, tanto en Venezuela como en los Estados Unidos de América, que van desde instructor de vuelo, profesor académico, Director de la Escuela Básica de las Fuerzas Armadas y Comandante de la Defensa Aérea de Venezuela. Recibió una Licenciatura en Ciencias y Artes Militares con especialización en Aeronáutica por la Academia de la Fuerza Aérea de Venezuela. Realizó todos los cursos y especializaciones previstas en el área operativa como piloto de combate. Es Graduado del Curso de Estudios Militares Superiores en l'École Supérieure de Guerre Interarmées de Francia (1983-1986) y del Curso Superior de Defensa Nacional del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de Venezuela (1988-1989). Cuenta con un Doctorado en Paz y Seguridad Internacional del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (2014), así también una Maestría en Política Internacional y Práctica de la Universidad George Washington en Estados Unidos de América (2003). Ha sido coautor en varios libros y artículos en revistas especializadas de España, Inglaterra, Colombia, Chile, Estados Unidos y Venezuela, sobre relaciones civiles-militares en Latinoamérica, seguridad pública, privada, crimen transnacional, terrorismo, planificación estratégica y capacidades militares. En la Actualidad se desempeña como profesor en Asuntos de Seguridad y Defensa en la National Defense University en Washington D.C. desde 1998; anteriormente se desempeñó como Jefe Académico del Colegio Interamericano de Defensa (1996-1998). En Venezuela su último cargo fue de Director de la Secretaría del Ministerio de la Defensa Nacional (1995-1996).

■ Herard Von Santos

Capitán® de la Fuerza Armada de El Salvador; Licenciado en Ciencias Jurídicas; graduado del curso de Contraterrorismo y Coordinación Interinstitucional (Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, Estados Unidos de América). Ha sido profesor de Historia Militar, Derecho Penal y Procesal Penal; ha sido asesor de la comisión de Defensa y de Seguridad Pública en la Asamblea Legislativa, y Agente Fiscal Auxiliar. Autor de varios libros y artículos sobre las guerras en Centroamérica.



CONVOCATORIA
Y NORMAS DE
PUBLICACIÓN

- * Convocatoria general
- * Normas de publicación
- * Declaratoria de originalidad

- * Call for submissions
- * Rules for Publishing
- * Declaration of Originality



CALL AND RULES FOR PUBLICATION

CONVOCATORIA DE MANUSCRITOS II SEMESTRE 2014

El grupo editor de la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", una iniciativa del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (República de El Salvador); invita a especialistas y académicos nacionales e internacionales a participar con manuscritos y trabajos para su séptimo número que será publicado en el primer semestre de 2015. Este séptimo número desarrollará la temática "Pandillas y Extorsiones", en el que se recojan aportes fundamentales para la comunidad de analistas y planificadores del área de la seguridad. Por ello son requeridos artículos científicos y estudios estratégicos originales e inéditos; sin publicaciones previas y portadores de nuevo conocimiento y propuesta que impacten en el quehacer de los decisores públicos de este sector.

Las propuestas deberán atender el programa de investigación referido a "Estructuras delictivas, delitos y modalidades de violencia y criminalidad". Desarrollando una idea fuerza en la cual se atiendan enfoques sobre los grandes ilícitos así como las perspectivas de organizaciones criminales emergentes que median en economías subterráneas. Todo lo anterior como contribución a las comunidades de seguridad e inteligencia de El Salvador y la región Mesoamericana con el propósito de fortalecer la profesionalización policial, los esfuerzos de inteligencia y la formulación de políticas públicas inherentes en el nivel más alto de la planeación estatal.

Los estudios deberán establecer aproximaciones a las siguientes temáticas estratégicas:

1. Formas de lucha y entrenamiento en las pandillas transnacionales salvadoreñas.
2. Análisis de liderazgos criminales.
3. Evaluación crítica y estratégica de la tregua entre pandillas salvadoreñas.
4. Mapeo estratégico de pandillas en Honduras, México, Guatemala y Estados Unidos de América.
5. Análisis de coordinación de estructuras criminales en el Triángulo Norte Centroamericano.
6. Análisis de la guerra entre pandillas y otras escisiones orgánicas.
7. Economía subterránea de estructuras criminales y la lógica de la extorsión.
8. Prospectiva del desarrollo futuro de las pandillas.
9. Poblaciones reclusas con filiaciones a pandillas transnacionales.

Los trabajos:

1. Deben enviarse a revista.seguridad@ansp.gob.sv atendiendo las normas de publicación establecidas por la revista, que serán remitidas a los interesados por correo electrónico.
2. Se recibirán hasta el lunes 02 de febrero de 2015.
3. Serán publicados una vez existan dictámenes favorables de los pares evaluadores.
4. El español y el inglés son las lenguas en las que pueden ser remitidas las propuestas académicas. Otra deberá consultarse con anticipación con el grupo editor.
5. Podrán ampliarse y proponerse otras temáticas estratégicas, siempre y cuando no riñan con los programas de investigación vigentes y sean autorizados por el grupo editor.

Juan Carlos Morales Peña
Editor Jefe
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Editor Asistente
augusto.lopez@ansp.gob.sv

CALL FOR MANUSCRIPTS FIRST SEMESTER 2015

The editors of the academic and scientific journal "Police and Public Security", an initiative of the Scientific Research Center of the National Public Security Academy (El Salvador), invites national and international specialists and scholars to participate with manuscripts and papers for the seventh issue to be published during the first semester of 2015. This seventh issue will focus on "Gangs and Extortion" and contain contributions that are of fundamental importance for the community of security analysts and planners. So scientific articles and original and previously unpublished strategic studies are required to contribute new knowledge and proposals capable of having an impact on the work of public decision-makers in this sector.

Proposals should address research relating to "Criminal structures, crime and types of violence and criminality". They should develop a core idea which focuses on serious crime as well as the perspectives of emerging criminal organizations that participate in underground economies. This will contribute to the security and intelligence communities of El Salvador and the Mesoamerican region in order to strengthen police professionalization, intelligence efforts and public policy formulation at the highest level of state planning.

Studies should consist of approaches to the following strategic issues:

1. Forms of struggle and training in Salvadoran transnational gangs
2. Analysis of criminal leadership
3. Critical and strategic evaluation of the truce among Salvadoran gangs
4. Strategic mapping of gangs in Honduras, Mexico, Guatemala and the United States
5. Analysis of criminal structure coordination in the Northern Triangle of Central America
6. Analysis of gang warfare and other functional divisions
7. Underground economy of criminal structures and the logic of extortion
8. Prospective for the future development of gangs
9. Prison populations with transnational gang affiliations

Submission process:

1. Manuscripts should be sent to revista.seguridad@ansp.gob.sv in accordance with journal publication standards which will be sent to interested parties via email.
2. The deadline is Monday February 2, 2015.
3. They will be published once approved through a peer review process.
4. Academic proposals may be sent in Spanish or English. For any other languages requests should be sent to the editors in advance.
5. Papers may include other strategic themes, provided that there is no clash with current research programs and that they are authorized by the editors.

Juan Carlos Morales Peña
Editor in Chief
juan.morales@ansp.gob.sv

Augusto López Ramírez
Assistant Editor
augusto.lopez@ansp.gob.sv

NORMAS DE PUBLICACIÓN

- A. La revista “Policía y Seguridad Pública”,** publica trabajos académicos y científicos, así como estudios estratégicos, todos ellos originales e inéditos, y que no hayan sido postulados simultáneamente a otra publicación. Esto último debe certificarlo el o los autores en una declaratoria de originalidad. Asimismo se aceptan recensiones de libros, sinopsis bibliográficas y fílmicas, documentación oficial, documentos institucionales y ensayos historiográficos relacionados al eje temático de cada publicación.
- B. Objetivo de la publicación,** en el objetivo general y específicos se recogen el fomento de la cultura de investigación, el aporte científico de calidad, la formulación de políticas públicas, las propuestas avanzadas, la innovación y el valor agregado; todos conducentes al fortalecimiento institucional y el proceso educativo.
- C. Supervisión de trabajos académicos,** al respecto identifica dos estados de los trabajos y que tienen tratamientos específicos:
1. Las propuestas de artículos, es decir aquellos por realizar; deberán atender los programas de investigación en vigor y el concepto de convocatoria que se haya definido para cada número de la revista institucional. Estos incluirán un resumen de 150 palabras, palabras clave y un esbozo general de contenidos por desarrollar no superior a 900 palabras y que serán sometidos a la consideración del grupo editor del Centro de Investigación Científica. Debiendo observar los formatos protocolarios autorizados y que pueden solicitarse.
 2. Todos los trabajos académicos o estudios finalizados, serán sometidos a un sistema de arbitraje sustentado en pares evaluadores. Un proceso confidencial, cuyos dictámenes y resultados no podrán ser dados a conocer, en fiel cumplimiento a la política ética de esta publicación; siendo los mismos trasladados única y estrictamente al autor o autores involucrados para el debido cumplimiento de rutas de mejora. Por su parte los evaluadores no podrán conocer la identidad del autor, cuyo trabajo o estudio sea objeto de revisión.
 3. Las fases del proceso anterior incluirán: Recepción de artículos o estudios candidatos a publicación, remisión de documentos a pares evaluadores atendiendo criterio de especialidad y los atestados implicados en el arbitraje (carta oficial de invitación, documento a evaluar, F-1 formato para identificación de información científica relevante, F-3 formato de redacción de dictamen y F-6 formato de manejo de borrador electrónico); recepción y consolidado de dictámenes por el grupo editorial, traslado de observaciones y rutas de mejora a los autores, recepción de documentos mejorados, verificación de cumplimiento de resultados de dictamen por el grupo editor. Sí lo anterior es observado, el documento en cuestión, pasa a corrección de estilo y edición, así como traducción al idioma inglés.
 4. Según consta en la Declaratoria de Arbitraje, únicamente los informes estratégicos e institucionales estarán exentos del proceso en cuestión; por constituir literatura gris de consumo de públicos específicos de la burocracia

gubernamental, y que se recogerán para conocimiento de nuestros lectores en las secciones de “Leyes y Documentos Oficiales” y “Documentos Institucionales” ambas de la revista “Policía y Seguridad Pública”.

5. No podrán ser publicados aquellos trabajos académicos o estudios, cuya evaluación negativa coincida en la mitad más uno de los evaluadores según fórmula de revisión adoptada. Así como también aquellos que habiendo superado la fase de evaluación y que gozando de resultados favorables derivados de los respectivos dictámenes no hayan cumplido con las rutas de mejora, las cuales se establece que son obligatorias.
6. Cada artículo se someterá al arbitraje de dos o más expertos, en caso de dictámenes contrarios se recurrirá a un tercer o quinto evaluador según la fórmula adoptada para cada caso y con el legítimo propósito de habilitar un estado de salida mucho mejor criteriado.

D. Cobertura temática, “Policía y Seguridad Pública” admite investigaciones centradas en la problemática policial y de seguridad en el más amplio sentido del concepto. Con atención a las líneas estratégicas de trabajo que conciernen a prevención de violencia y convivencia ciudadana; estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad; innovación educativa policial; diseño inteligente de políticas públicas y recursos humanos policiales, los cuales tienen un desarrollo específico mediante programas de investigación que proveen de marco a las convocatorias para cada número.

E. “Policía y Seguridad Pública” está dirigida a funcionarios públicos en general, oficiales superiores de policía, líderes militares, diplomáticos acreditados en el país, nacionales destacados en el servicio exterior, investigadores del área de seguridad, académicos de los distintos campos disciplinarios, líderes políticos, empresariales y sociales.

F. Sobre la periodicidad, “Policía y Seguridad Pública” es una revista de carácter semestral, dos publicaciones por año.

G. Lineamientos editoriales

1. Los trabajos deberán estar escritos en idioma castellano.
2. Los trabajos y propuestas deberán ser remitidos a la dirección electrónica: revista.seguridad@ansp.gov.sv con atención al Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.
3. Los escritos enviados por los colaboradores deberán poseer un carácter reciente, original e inédito. De esto último mediará una carta firmada por el autor, se trata de la declaratoria de originalidad que deberá adjuntarse en el envío.
4. El editor no será responsable por el daño o pérdida de lo enviado.
5. Queda entendido que por el sólo hecho de enviar sus trabajos al Centro de Investigación Científica de la ANSP, los autores de los mismos autorizan a la institución la publicación, reproducción y divulgación; lo anterior para fines académicos y sin ánimo de lucro.

6. Deben los autores asimismo remitir su hoja de vida completa, en donde consten dirección física y electrónica, teléfonos u otros datos pertinentes para contactos.
7. El Centro de Investigación Científica y el Consejo Científico Editorial de la revista institucional "Policía y Seguridad pública" no se harán responsables por las opiniones expresadas por los autores en los trabajos publicados.
8. Los trabajos que se remitan tendrán una extensión mínima de 20 páginas y 40 máxima. Superiores al margen señalado, podrá ser factible con el visto bueno y autorización del grupo editor; siempre y cuando la extensión no comprometa el número de páginas de la revista.
9. El formato implicará tamaño carta e interlineado espacio sencillo; márgenes superior e inferior: 2,5; márgenes izquierdo y derecho: 3,00. Tipografía: Arial; cuerpo: 12.
10. Para los títulos internos se empleará la numeración decimal (1, 1.1...) es aconsejable que no haya más de dos niveles de títulos internos.
11. Se ruega no utilizar la numeración automática de títulos ni apartados, porque los programas de diagramación o maquetación no los reconocen.
12. El texto puede contener cuadros, pero los gráficos, diagramas y figuras se presentarán en archivos separados (de imagen o de planilla electrónica/Excel). En el texto se indicará dónde deben insertarse.
13. Las citas o transcripciones de textos ajenos al autor se escribirán entre comillas y en letra redonda (normal), excepto alguna parte que el autor quiera destacar o que figure en cursiva en el original. Si tienen más de tres líneas, es conveniente ponerlas en párrafo aparte.
14. Las referencias bibliográficas se incluirán en notas al final y se hará referencia a las mismas en el cuerpo del texto a través del sistema de citación APA. Sugiriéndose la consulta del "Manual de publicaciones de la American Psychological Association" (APA), correspondiente a la sexta edición revisada u otras guías apoyadas en esta fuente y disponibles en línea.
15. Según se establece en la normativa APA, cuando una cita textual exceda las cuarenta palabras deberá separarse del contenido principal, sangrarse y destacarse en cursiva, entrecorillado y tamaño (9).
16. Pueden incluirse notas y comentarios al pie de la página, sin menoscabo del espacio para contenido principal; se desaconseja la fórmula autores varios, porque no ayuda a localizar la obra, que es el propósito de las referencias bibliográficas.
17. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva.

18. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo.
 - ii. Nombre del autor.
 - iii. Institución a la que pertenece.
 - iv. Resumen de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple, tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. Palabras clave (3 a 8).
 - vi. El autor deberá entregar un resumen de su hoja de vida de no más de 10 líneas que incluya: formación académica principal, filiaciones institucionales relevantes y esfuerzos de publicación e investigación más significativos.
 - vii. Dirección electrónica que estime pertinente y para efectos de contacto.
 - viii. Un micro extracto de entre 20 a 25 palabras que constituya la síntesis cualitativa general del escrito y para los efectos de su referencia en la tabla de contenidos.
19. Los textos deberán ser entregados en formato del programa Word (.doc).
20. Los cuadros deben elaborarse y entregarse en formato del programa de Excel.
21. Las fotos o figuras escaneadas deberán tener una resolución mínima de 300 dpi.
22. Todas las figuras, los diagramas y las fotos deberán entregarse digitalizados en formato JPG o Photoshop (PSD). Otros formatos o los hechos a mano, no se considerarán. Pero podrán ser tomados en cuenta en el futuro previsible y en la medida las herramientas de software especializado disponible lo vaya permitiendo.



RULES FOR PUBLISHING

- A. The Journal “Police and Public Security”** publishes academic and scientific papers, as well as strategic studies, all of them original and unpublished, and have not been simultaneously submitted to any other publication. The author(s) must certify this in a written declaration of originality. Additionally, it includes book reviews, biographical and film synopses, official documents, institutional papers and historiographical essays on the theme of each issue.
- B. The Objective of the Publication** its overall and specific objectives include the promotion of a culture of research, high quality scientific contributions, draft public policy, frontline proposals, innovation and added value; all conducive to strengthening the institution and the educational process.
- C. Supervision of Academic Work.** In this regard, submissions of two types are identified, each with its methodology:
1. Proposed Articles, that is, those that have yet to be prepared, must follow current investigation programs, and the concept that has been defined for each issue of the institutional journal. These will include a 150-word abstract, list of key words, and a 900-word general outline of the content in preparation, which will be submitted to the editorial group at the Scientific Investigation Center for consideration and subsequent rejection or approval. It must conform to the authorized protocol formats, and those that may be requested.
 2. All academic papers or final studies shall be submitted to a system of assessment based on peer reviewers. This is a confidential process, whose resolutions and results will not be revealed, under strict compliance with the publication’s ethics policy; these will be shared solely and strictly with the author or authors involved for compliance with ways of improvement. For their part the reviewers will be unaware of the identity of the author whose work is the object of review.
 3. The phases of the aforementioned process include: receiving articles or studies that are candidates for publication, forwarding the documents to peer reviewers according to criteria of specialty and documents required in evaluation (official invitation letter, document to be evaluated, F-1 form to identify the relevant scientific information, F-3 form to prepare the resolution, and F-6 form to manage the electronic draft); the editorial group receives and consolidates the conclusions, the improvements are relayed to the authors, improved documents are received, followed by verification of compliance with the results of the resolution of the editorial group. If the aforementioned has been observed, the document passes to style correction and editing, and is subsequently translated into English.
 4. As set out in the Statement of Evaluation, only strategic documents and institutional reports are exempt from the process being discussed, as they are grey literature for use by specific readership in governmental circles, and it will be collected for the knowledge of our readers in the sections “Laws and Official Documents” and “Institutional Documents” both in the journal “Police and Public Security.”



5. Academic works or research papers will not be published when a negative evaluation coincides by half the panel of reviewers plus one according to the adopted revision formula. Neither will those papers which, having passed the evaluation phase and enjoying favorable results derived from the respective resolutions, do not comply with the improvements that are established as mandatory in nature.
 6. Each article will be subjected to the evaluation of two or more experts, in the case of opposing resolutions, a third or fifth evaluator will be used according to the formula adopted for each case, and with legitimate purpose to provide a resolution based on the best criteria.
- D. Coverage of theme.** “Police and Public Security” accepts investigations focused on police and security issues in the broadest sense of the concept. It directs its attention to the strategic work that deals with: violence prevention and citizen coexistence, studies regarding the future and management of complex security environments, innovation in police education, intelligent design of public policy, and police human resources; these are implemented specifically through research programs that provide the framework for the submissions for each issue.
- E. Target audience for Police and Public Security:** public officials in general, police hierarchy, military leadership, accredited diplomats in the country and national diplomats who are active and in the foreign service, researchers in the field of security, scholars from different disciplines, political, and business and social leaders.
- F. Regarding frequency.** “Police and Public Security” is published twice a year.
- G. Editorial guidelines**
1. Papers must be submitted in Spanish.
 2. Papers and proposals are to be sent to the following e-mail: revista_seguridad@ansp.gob.sv to the Main Coordinator of the Scientific Investigation Center at the National Academy of Public Security.
 3. The papers submitted by collaborators must be recent, original and unpublished. This will require a letter signed by the author, a declaration of originality that must be attached to the submitted material.
 4. The editor shall not be responsible for damages or loss of material sent.
 5. It is understood that the mere act of presenting a submission to the ANSP’s Scientific Investigation Center confers the institution authorization to publish, reproduce or publicize it; the former is to be understood as being for academic purposes, not for profit.
 6. The authors must likewise submit their completed resume, with a mail address, and e-mail, telephones and other pertinent contact data.
 7. The Scientific Investigation Center and the Scientific Editorial Council for the institutional journal “Police and Public Security” will not be responsible for the opinions expressed by the authors in the published work.

8. Submission length should be no less than 20 nor exceed 40 pages. Longer papers may be accepted prior approval and authorization of the editorial group, as long as the extension does not compromise the number of pages of the journal.
9. The paper format will be letter-size and single spaced; top and bottom margins: 2.5; and left and right margins: 3.00. Font: Arial, Font Size: 12.
10. Inner titles will use decimal numbering (1, 1.1...). It is advisable that there be no more than two internal title levels.
11. You are requested not to use automatic numbering of titles and sections, because the programs for diagramming and layout do not recognize them.
12. The text may contain tables, but the graphics, diagrams and figures will be presented in separate files (as an image or Excel/spreadsheet template). The text will contain indicators for their placement.
13. Quotes or transcriptions of texts not written by the author will be in quotes and straight letters (Regular), except any part the author wishes to highlight or when the original is in cursive. If it consists of more than three lines, it is convenient to put them in a separate paragraph.
14. Bibliographic references will be included in the endnotes, and reference will be made to them in the body of the text using the APA citation system. The recommended source is *the APA Formatting and Style Guide* (APA), in its sixth edition, or other guides that are based on this source and are available on line.
15. As established in the APA standards, when a textual citation exceeds forty words, it must be separated from the principal content, be indented and in Italics, quotation marks and font (9).
16. Footnotes and comments may be included, without compromising the space for the main content; the use of the multiple-author form is discouraged due to difficulty in locating the work, which is the purpose of bibliographic references.
17. All pages are to be consecutively numbered.
18. Page 1 must contain the following information:
 - i. Title of the article.
 - ii. Name of the author.
 - iii. Institution to which they belong.
 - iv. Summary not to exceed 150 words (single space, Arial font, size 10).
 - v. Key words (3 to 8).
 - vi. The author must present a biographical paragraph not to exceed 10 lines, including: principal academic training, relevant institutional affiliations, and most significant research and publishing efforts.

- vii. E-mail as pertinent, and to facilitate contact.
 - viii. A 20–25 word micro extract, that is to be a qualitative synthesis of the paper, and for use in referencing it in the table of contents.
19. The texts must be submitted in Word software.
 20. The tables must be prepared and submitted in Excel software.
 21. Pictures or scanned images must have a minimum resolution of 300 dpi.
 22. All of the figures, diagrams and pictures must be submitted in digital form, as JPG or PSD (Photoshop) files. Other formats, including hand-made, shall not be considered. However, they may be taken into account in the foreseeable future as specialized software permits.



DECLARATORIA DE ORIGINALIDAD

El presente instrumento es de carácter obligatorio y tiene como propósito certificar como inédita y original la propuesta académica o elaboración intelectual del o los autores. Así también dejar claro la conformidad en torno a las autorizaciones debidas correspondientes a los actos de publicación.

Título del documento:

Por medio de esta declaratoria certifico que el artículo/documento que estoy presentando como candidato a publicación en la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública; es de mi autoría intelectual.

Doy mi consentimiento para que el artículo propuesto sea sometido al arbitraje normado por el grupo editor, así también acepto que la ruta de mejora que derive de los dictámenes de los pares evaluadores es de obligatorio cumplimiento y requisito indispensable para hacerlo viable como publicación.

Por lo tanto, doy fe que las fuentes utilizadas en el mismo cuentan con su respectivo crédito, que se apegan a las normas de publicación exigidas por la revista "Policía y Seguridad Pública"; así también que el documento en cuestión no ha sido propuesto simultáneamente a otra editorial científica y que además no tiene publicaciones previas.

Ratifico que en caso de tratarse de una versión mejorada o ampliada de un original previamente publicado; me comprometo a remitirlas juntas para los menesteres de análisis y revisión que el grupo editor estime pertinentes.

Esta declaratoria incluye la certeza que todos los contenidos del documento, quedan libres para ser expuestos ante cualquier reclamación o controversia relacionada a derechos de propiedad intelectual, exonerando incluso de toda responsabilidad al Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

De ser aprobado el documento:

para los menesteres de publicación y divulgación, como autor o autores propietarios, expresamos nuestra conformidad de autorizar indefinidamente a la Academia Nacional de Seguridad Pública para que sea editado, reproducido, traducido, distribuido, exhibido y divulgado en el ámbito nacional e internacional por medios electrónicos, CD rom, impresos u otros medios conocidos.

Acepto finalmente el beneficio de recibir un (1) ejemplar del número de la revista en donde se incluya mi documento; así también que en caso de ser varios participantes, aplicará la misma cantidad para el investigador principal y un (1) ejemplar para cada coautor.

Firmo a continuación esta declaratoria, como constancia de aceptación de todo lo anteriormente dispuesto, a los __ días del mes de _____ del año ____, en la ciudad de _____, en (país) _____.

(f): _____

Nombre completo

Número de identificación

Nota: Este documento deberá ser remitido en forma escaneada junto al artículo propuesto a la siguiente dirección: revista.seguridad@ansp.gob.sv, a la cual se puede solicitar también el archivo en forma virtual para su llenado.



DECLARATION OF ORIGINALITY

This instrument is mandatory and its purpose is to certify the academic or intellectual work of author(s) is unpublished and original. It also clarifies that this is in accord with the corresponding authorizations required for publication.

Document Title:

By means of this declaration, I certify that I am the author of the article/document I am submitting for possible publication in the academic and scientific journal "Police and Public Safety" by the Scientific Investigation Center at the National Academy for Public Security.

I consent that my article be submitted to review by an editorial group, and I likewise accept that the improvements derived from the opinions of the pair of evaluators are mandatory and an indispensable prerequisite for it to be viable for publication.

Therefore, I attest that the sources utilized in the document are duly cited, they adhere to the norms for publication required by the journal "Police and Public Security," and the aforementioned document has not been simultaneously proposed in another scientific publisher, and that there are no prior editions in print, neither is it an improved or expanded version of an original.

I confirm that in case of an improved or expanded version of a previously published original, I commit to submitting them jointly for analysis and revision by the editorial group.

This declaration also bears assurance that all content in the document is free to be rendered to a process of claim or dispute regarding intellectual property rights, exempting the Scientific Investigation Center of the National Academy for Public Safety of any responsibility in this regard.

If approved, the document:

in the interest of its publication and dissemination, as author(s), proprietor(s) expressly indefinitely authorize the National Academy of Public Security its editing, reproduction, translation, distribution, exhibition and dissemination at the national and international level, by electronic means, CD rom, in print, or other known media.

Finally, I (we) accept the benefit of receiving one (1) copy of the journal that includes my document; likewise, in case there are several participants, the same number will apply for the lead researcher and one (1) copy for every coauthor.

I affix my signature to this declaration, as evidence of acceptance of everything heretofore exposed, on the __ day of the month of _____ of the year ____, in the city of _____, in (country) _____.

(Signature): _____

Full Name

Identification number

Note: A scan of this document is to be sent along with the article being submitted to the following e-mail address: revista.seguridad@ansp.gob.sv, and at the same address a digital file can be requested for completion.

Escríbanos a Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

Revista académica y científica “Policía y Seguridad Pública”

Dirección: Avenida Melvin Jones, frente a Parque San Martín,
Santa Tecla, La Libertad, El Salvador, Centro América
(503) 2213-1967

revista.seguridad@ansp.gob.sv

Deberán incluir nombre, dirección y teléfono del remitente. Por razones de claridad y espacio, las cartas pueden ser editadas o resumidas por la redacción de la revista.

Significado del logo CINC:



1. Las letras “C” presentes en la efigie del Centro de Investigación Científica, tienen la forma de una rueda de engranaje de medio perfil. Simboliza la búsqueda de soluciones pioneras y en todo su rigor la materialización de ideas de avanzada provistas de una lógica progresista. Posee un color gris degradado que destaca del fondo azul de la portada de la revista.
2. El punto de la “i” tiene la estructura de un farol antiguo de donde irradian destellos y luminosidad. Representa el imperativo de verdad para la creación, como recurso indispensable de las ideas en su rol de esclarecimiento en los entornos de confusión y mediocridad.
3. El cuerpo de la letra “i” y la “n” tamizados con un fondo de la bandera salvadoreña, introduce el componente de patria como destinataria de todos los esfuerzos en materia de conocimiento científico y como reservorio fundamental del cuerpo social y su referente nacional.

Suscripciones
Para suscribirse a Revista “Policía y Seguridad Pública”
favor dirigirse a:

Academia Nacional de Seguridad Pública - Centro de Investigación Científica
Avenida Melvin Jones, Frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad
El Salvador, América Central

revista.seguridad@ansp.gob.sv

Tel.: (503) 2213-1967

Nombre: _____

Dirección: _____

Municipio: _____ Departamento: _____

País: _____ C.P.: _____

E-mail: _____

Nacionales: \$5.00

Internacionales:

Centro América y El Caribe: \$ 15.00

Norteamérica: \$ 25.00

Suramérica: \$ 15.00

Europa: € 20.00



Este libro se imprimió
en Talleres Gráficos UCA
en Diciembre de 2014.

La edición consta de 1.000 ejemplares.



Academia Nacional de Seguridad Pública

Ave. Melvin Jones, frente a Parque San Martín
Santa Tecla, La Libertad, República de El Salvador.

