

ISSN 2225-5648



REVISTA
POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

AÑO 6, VOL. 1, ENERO - JUNIO 2016



SÍMBOLO PERMANENTE DE PAZ



**CONTROL SOCIAL
Y TERRITORIAL**

AÑO 6, VOL. 1, ENERO – JUNIO 2016



REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Revista Semestral

Indizada y evaluada en:
Latindex, Lamjol, Google Académico,
REDIB, V-Lex, Dialnet,
Clase, CIRC, DOAJ





REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Director General ANSP

Jaime Edwin Martínez Ventura

Consejo Académico ANSP (2015-2018)

Jaime Edwin Martínez Ventura (Presidente)

Catalina Machuca de Merino

Carmen Yolanda Rodríguez Martínez

María Lilliam Navarrete de Peraza

Francisco Elías Valencia Soriano

Luis Armando González González

Óscar Antonio Fernández Orellana

José Mauricio Gutiérrez Alvarenga

Ricardo Salvador Martínez

Jaime Leonel Granados Umaña

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

Coordinador de Investigaciones y Estudios

Juan Carlos Morales Peña

Editor Jefe Revista "Policía y Seguridad Pública"

Juan Carlos Morales Peña

Editor Asistente

Augusto Rigoberto López Ramírez

Administrador de página web y revista virtual

Carlos Roberto Escobar Beltrán

Equipo CINC

Yesenia Elizabeth Delgado Hernández

Ana Jeannette García Valiente

Alejandra Patricia Gutiérrez Portillo

Augusto Rigoberto López Ramírez

Álvaro Augusto Vejarano Anzola

Editorial

Academia Nacional de Seguridad Pública

Traducción

CG & A Translations

Corrección de Estilo

Ruth María de los Ángeles Tenorio Góchez

Diagramación

José Mauricio Ponce Martínez

Diseño Original Logo CINC-ANSP

Juan Carlos Morales Peña

Dibujo y Arte Logo CINC-ANSP

Christian S. V. Salazar Alvarenga

ISSN 2225-5648

Las opiniones expresadas en esta revista son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan posturas institucionales de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Los contenidos de esta revista pueden ser utilizados según términos de licencia Creative Commons.



Comité Científico Editorial

Internacionales

- *Dra. Xiomara Avendaño Rojas (Nicaragua)*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dr. Benjamín Badura (Alemania)*
Universität Potsdam, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Alemania
- *Dra. María Stella Baracaldo Méndez (Colombia)*
Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, Colombia
- *Msc. Francisco Javier Bautista Lara (Nicaragua)*
Especialista en Seguridad Ciudadana
- *Msc. Esteban Benavides Yates (Argentina)*
Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Canadá
- *Dra. Francisca Cano (España)*
Universidad de Barcelona, España
- *Dr. Harald Fuhr (Alemania)*
Universität Potsdam, Alemania
- *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. Ely Karmon Ph D. (Israel)*
International Institute for Counter-Terrorism (ICT) and The Institute for Policy and Strategy (IPS) at The Interdisciplinary Center (IDC), Herzlyia, Israel.
- *Dr. Günther Mainhold (Alemania)*
German Institute for International and Security Affairs, Alemania
- *Dra. Roxana Loubet Orozco (México)*
Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- *Consult. Sebastián Ovejero (Argentina)*
Programa de Investigación Aplicada en Seguridad y Operaciones, StrategicSupport, Argentina
- *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
- *Dr. Waleed Saleh Alkhalifa (España)*
Universidad Autónoma de Madrid, España
- *Dra. Sonja Wolf (Alemania)*
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 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
- *Lic. Óscar Alberto Ibarra*
Especialista en Seguridad Ciudadana
- *Dr. Carlos Gregorio López Bernal*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dr. Antonio Martínez Uribe*
Asesor de la Secretaría Privada, Presidencia de la República
- *Lic. Jaime Edwin Martínez Ventura*
Director General ANSP
- *Dr. José Humberto Morales*
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Mcp. Juan Carlos Morales Peña*
Centro de Investigación Científica ANSP
- *Sub Comisionado William Riquelmi Padilla Mirón*
Unidad de Planificación Institucional, ANSP
- *Lic. Eduardo Sancho Castañeda*
Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, Universidad Francisco Gavidia

- *Dra. Mirna Victoria Quinteros*
Doctorado en Derecho, Universidad "Dr. José Matías Delgado"
- *Msc. Leonardo Ramírez Murcia*
Magistrado de la Sala de lo Penal, Corte Suprema de Justicia
- *Lic. Martín Rogel Zepeda*
Juzgado Tercero de Sentencia (Juez) y Magistrado Suplente de la Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia

Evaluadores de este número

Internacionales

- *Dr. Waleed Saleh Alkhalifa (España)*
Universidad Autónoma de Madrid, España
- *Dra. Rosa Campoalegre Septiem (Cuba)*
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Cuba
- *Mtro. Antonio Megías Bas (España)*
Universidad de Murcia, España
- *Dr. Carlos Murillo Zamora (Costa Rica)*
Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional Costa Rica

Nacionales

- *Dr. Carlos Alberto Carcach*
Centro de Políticas Públicas, Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)
- *Mtra. María José Cornejo M.*
Universidad de Kent, UK y Eotvos Lorand University, Budapest
- *Mtro. Carlos Ernesto Ferrufino Martínez*
Departamento de Organización del Espacio, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
- *Mtra. Elsa Elizabeth Fuentes*
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
- *Mtro. Juan Ricardo Gómez Hecht*
Colegio de Altos Estudios Estratégicos, Ministerio de la Defensa Nacional
- *Mtro. Luis Armando González González*
Consejo Académico, Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)
- *Lic. Óscar Alberto Ibarra*
Especialista en Seguridad Ciudadana
- *Mtro. Augusto Rigoberto López Ramírez*
Centro de Investigación Científica, ANSP
- *Dra. Sussanne Marmol Martín*
Consultora Independiente
- *Dr. José Humberto Morales*
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Mtro. Álvaro Vejarano Anzola*
Departamento de Servicios Privados y Estatales de Seguridad, ANSP

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 bearing frontline innovative proposals, and interesting possibilities, that point to strategic themes related to public security, with high social influence and structural repercussions.

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 No se aceptarán trabajos donde se demuestren prácticas de plagio en sus distintas modalidades (plagio y autoplagio). Se inhabilitará en forma temporal o permanente a todos aquellos académicos que se identifiquen como postulantes.
- 1.5 Se hará uso de herramientas informáticas para la detección de plagio.
- 1.6 Se protegerán atestados de evaluación y dictámenes que formulen los pares evaluadores durante y después de la fase de arbitraje.
- 1.7 Se regularán los derechos de propiedad intelectual, reproducción y uso de los materiales publicados mediante licencia de Creative-Commons en su modalidad “reconocimiento” (cc by). La cual será aceptada por el autor mediante suscripción de Declaratoria de Originalidad.

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 publiquen 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 No work where plagiarism practices are shown in its various forms (plagiarism and self-plagiarism) will be accepted. All scholars who identify themselves as candidates will be disabled temporarily or permanently.
- 1.5 Plagiarism will be detected by means of computer tools.
- 1.6 Protection will be provided for evaluation reports and judgments issued by the peer evaluators during and after the review phase.
- 1.7 Intellectual property rights, reproduction and use of materials published shall be governed by the Creative Commons license in the mode as "recognition" (cc by), which will be accepted by the author through the subscription of a Declaration of Originality.

2. Area of intellectual production and knowledge

- 2.1 Material, financial and moral incentives shall be developed and periodically strengthened for the research community in their capacity as academic collaborators, active participant evaluators or other intellectual activities.

- 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

Me es grato presentar el noveno número de la revista “Policía y Seguridad Pública” que desarrolla la temática “Control Social y Territorial”, la cual comprende el periodo editorial de enero a junio de 2016. Esta edición aborda un tema relevante para enfrentar los retos de seguridad presentes en casi todos los escenarios contemporáneos de seguridad; la población y el territorio constituyen una diada inherente a la gestión de la seguridad.

El vínculo entre las personas y el espacio ha sido una constante continua en el desarrollo de la humanidad, la cultura de los pueblos está imbricada con elementos socioespaciales. En algunos casos, ciertos comportamientos no podrían explicarse sino es por medio de la influencia que ejercen las condiciones territoriales sobre los grupos humanos. Evidentemente, lo mismo ocurre en cuanto a la gestión de la seguridad.

Diversos estudios demuestran que ciertos grupos criminales se asientan en localidades donde el Estado tiene poca o nula presencia, y suele asociarse dicho fenómeno a procesos de exclusión y el ejercicio violento de autoridades fácticas que ejercen el control social y el dominio territorial que no logra alcanzar la autoridad pública. Por supuesto, este tipo de criminalidad no es la única presente en la sociedad actual, como lo demuestran el delito de cuello blanco, la delincuencia económica y otras formas de delincuencia no convencional.

La manera en que las poblaciones regulan su comportamiento (control social) está mediando por el ejercicio de una autoridad que logra legitimarse como válida, la cual hace del territorio una dimensión inherente de su lógica de control y dominación. De modo que el control del espacio, muchas veces con fronteras imaginarias y flexibles, se convierte en una meta de vital importancia para el Estado y los grupos criminales. El ejercicio de la soberanía y la autoridad pública no es viable si los habitantes no incorporan las normas relativas al orden público en su comportamiento y si el territorio es controlado por actores no estatales que imponen sistemas normativos paralelos.

Tanto el delito como las prácticas institucionales de la fuerza pública son fenómenos permeados de dinámicas microterritoriales, realizadas por actores locales que operan en espacios de acción delimitados por la dinámica población-territorio. Así también las decisiones a nivel político estratégico carecen de sentido si no consideran las dimensiones territoriales de la acción pública.

Esta relación dinámica debe estar presente en las planificaciones estratégicas y operativas de la fuerza pública, así como también lo está en la cotidianidad de las organizaciones criminales. Comprenderla es un imperativo para lograr efectividad en el ejercicio de la seguridad pública, es por ello que este número de la revista se inscribe como un aporte científico y estratégico que pretende aportar elementos de análisis relevantes presentes en dicha relación dinámica. Para ello, se incluyen investigaciones de carácter histórico sobre El Salvador, estudios estratégicos sobre aspectos clave para alcanzar el control territorial local, y artículos de otros países donde se enfrentan retos similares en materia de seguridad pública.

La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), con este número de la revista “Policía y Seguridad Pública”, realiza un aporte relevante a los estudios de seguridad en El Salvador pues se aborda un tópico de vital importancia para la gestión de seguridad en el país y a nivel global. Se presentan estudios con calidad científica y aporte estratégico, que comprenden enfoques empíricos y teóricos, y abordan perspectivas locales y globales; los cuales se acompañan de secciones complementarias que terminan de configurar el impacto de la revista hacia los públicos meta a los que se dirige.

La investigación político-estratégica que desarrolla el CINC-ANSP es un patrimonio institucional que reivindica la función investigativa de la ANSP en tanto Instituto de Educación Superior, como centro productor de pensamiento científico, de calidad y relevante. Sirva esto para realizar análisis más profundos y alimentar la toma de decisiones en el sector de seguridad.

*Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General
Academia Nacional de Seguridad Pública
22 de junio de 2016*

CARTA DEL EDITOR

Analizar el control social y el territorial en la era global, plantea varios desafíos de tipo metodológico. Siendo el primero una capacidad orientada a la procuración y defensa de un orden social establecido, aceptado o en algunos casos impuesto. Que emplea medios formales (leyes y mecanismos institucionales); informales (costumbres) e incluso sumergidos (cooptación criminal); y que incluye formas coactivas y no coactivas, para efectos de moldear actitudes, lealtades, concepciones o comportamientos en función de las necesidades de supervivencia o fortalecimiento presentes en las sociedades o grupos humanos¹. Es decir, que se acepte o no, ese esfuerzo político, social y organizativo que se hace desde un nicho de autoridad determinado; constituye la diferencia entre el orden civil y el natural. Del anterior concepto se desprende en primer lugar, el imperativo de tener claridad sobre las dimensiones que caracterizan al cambio tecnológico acontecido en las últimas décadas, fenómeno generador de realidades líquidas y sumamente inestables. Este aspecto que se apoya en una infraestructura tecnológica, es crítico al momento de aproximarnos a la influencia social que ejercen los denominados medios de indoctrinación, que constituyen los instrumentos en los que se desenvuelven las comunicaciones, la propaganda y la difusión de ideas en general. En segundo lugar, plantea el factor concerniente a los actores no estatales, y de cómo estos emergen, desarrollándose a través de nuevas formas de relacionamiento social.

Por su parte el control territorial, que en su conceptualización clásica refiere a la capacidad de influencia que se ejerce sobre el entorno físico y las poblaciones que habitan en él, concernientes a los distintos espacios geográficos existentes. Un concepto que en esencia y por su anclaje a la geografía no ha sido desmovilizado en términos de importancia, pese al creciente relativismo con el que se le sitúa en la discusión teórica sobre la globalización. Por ejemplo la comunidad de un lugar remoto, puede observarse por imágenes satelitales y de posicionamiento geo referencial. Pero quien ejerce el poder en ese ámbito local, puede centrarse en un grupo criminal, una fuerza insurgente o líderes locales de base tribal. Durante las pasadas guerras del Golfo Pérsico, la evidencia convenció a los líderes militares occidentales; que de nada sirven el despliegue y uso de sistemas armamentísticos sofisticados como los misiles crucero inteligentes o drones, que constituyen armas de alta precisión para no errar blancos y objetivos enemigos; si la propia fuerza no controla el territorio. Es decir, si ésta última es incapaz de controlar las vías de comunicación, o tener presencia permanente para contactar y vincularse a la población y generar formas de colaboración consecuente a los propósitos legítimos en este caso de los Estados.

Este noveno número de la revista “Policía y Seguridad Pública” pretende llenar otro de los grandes vacíos en materia de pensamiento estratégico de seguridad en El Salvador particularmente, pero extensible a Latinoamérica y todas aquellas regiones que suelen ser clasificadas con la tipificación de zonas de conflictos o estados fallidos; número que se relaciona al control social y el territorial, que en tanto capacidades de influencia que hasta hace poco era de exclusividad de los Estados, han sido significativamente erosionadas por actores no estatales como el criminal, los extremismos y otras fuerzas

1 Concepto construido a base de los insumos de diccionarios en línea y postulados antropológicos que sustentan las necesidades de protección del hombre y que se recogen en la teoría de la seguridad nacional.

emergentes. En distintos estudios estratégicos publicados por el Centro de Investigación Científica, se ha sostenido que el control social y el territorial se han visto disminuidos para el Estado salvadoreño desde la etapa temprana de la post guerra. Esta tendencia se advierte en el conjunto de los Estados centroamericanos, específicamente el Triángulo Norte, que es identificado como la subregión más violenta del planeta; y en la que técnicamente no hay guerras o conflictos armados internos. Las comunidades de seguridad no han comprendido que el control social y el territorial, son condiciones vitales que los Estados deben recuperar. Para ello deben trabajarse varios aspectos fundamentales que se refieren a la formación de capacidades para la formulación estratégica. Permítaseme ampliar esto último. En primera instancia los líderes de la seguridad pública centroamericanos deben recuperar la experiencia y las lecciones aprendidas de la historia pasada reciente, específicamente la etapa de los conflictos armados internos. Más allá de las lecturas ideológicas e historicistas presentes en muchos estudios sobre el tema; resulta crucial analizar las dimensiones y los alcances que tuvieron sistemas como el servicio territorial en El Salvador, o el de milicias populares en Nicaragua o el de patrullas de autodefensa civil en Guatemala; éstos en tanto formas organizativas imperfectas como toda empresa humana, contuvieron claves y resultados de vinculación con las poblaciones en el ámbito geográfico local. Por ello ha sido oportuno incluir dos estudios historiográficos sobre éstas experiencias. En este sentido se ha incluido uno sobre el servicio territorial en El Salvador y otro sobre el control popular de la comunidad en Cuba. Sin embargo, el esfuerzo no se ha reducido a los ensayos estatales, si no que por el contrario se ha extendido al ámbito de las experiencias de las fuerzas insurgentes. Un ex líder de la guerrilla salvadoreña, nos presenta la lógica organizativa del control social y territorial en el pasado conflicto armado; constituye otro estudio historiográfico que permitirá la obtención de contrastes necesarios del pensamiento estratégico aplicado.

El segundo asunto clave son los estudios estratégicos, como recursos de investigación avanzada en seguridad; que suponen la aproximación a problemas claves de las instituciones estatales y que se sitúan en ámbitos de gran implicación práctica o incidencia crítica para la toma de decisiones en sus distintos niveles. La tendencia de ésta categoría ha sido ascendente en la producción investigativa de los últimos números. Sin cultura estratégica no pueden plantearse estados de salida para la situación actual, no puede tenerse una concepción general sobre los principales esfuerzos a realizar; y más aún no puede dirigirse a la fuerza, sus recursos y los lineamientos de trabajo que se establezcan.

Un tercer asunto clave concierne a los estudios prospectivos, sin cultura de anticipación, no puede generarse planeamiento y estrategias para los largos plazos. En este sentido, conviene que las comunidades de seguridad, inviertan en formación especializada. Cabe preguntarse sobre la formación actual en materia de reconocimiento geográfico o análisis de entorno, sobre los niveles de dependencia que se tienen de la tecnología basada en ubicaciones satelitales y posicionamientos globales. Y de cómo los mismos inciden en la formación de capacidades de militares y policías. No obstante las ventajas que derivan de su uso, nada se compara al patrullaje y reconocimiento presencial del terreno, así como a la identificación con quien habita el lugar. Control social y territorial ¿Para qué? La respuesta no es única y sus vertientes deben ponderarse en su justa medida. Los Estados deben asegurarse que en su jurisdicción no proliferen otros actores

que sustituyan su autoridad, coopten los apoyos sociales de la comunidad y generen dinámicas locales que contravienen la normativa vigente. ¿Es posible hacerlo en la era global? La respuesta es sí, considerando las restricciones actuales y no generando condiciones adversas por los propios desaciertos en esta materia.

En este número se presentan también las experiencias en otras latitudes, como es el caso de Malí en el África occidental. El secuestro de la soberanía interior de toda una región en este país por parte de grupos yihadistas, no se diferencia en mucho de las zonas de alta presencia de pandillas en áreas semiurbanas o rurales en El Salvador, o en corredores controlados por el narcotráfico en distintos sitios de México y el Triángulo Norte. Por ello agregarlas en un mismo volumen, contribuye a una perspectiva comparada, así como también al conocimiento de las iniciativas de seguridad nacional o pública según se trate, y que se han ensayado en otros países y regiones. Además permite obtener insumos valiosos que enriquecen esfuerzos de trabajo en el ámbito del orden público. En cuanto a las experiencias locales, se ha incluido un trabajo que examina el rol que los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) podrían desarrollar en apoyo a la seguridad pública y el combate frontal a la delincuencia. Las opciones deben estudiarse con mucha responsabilidad, desprovistas de entusiasmos pasajeros o de excesos de prudencia que no se apoyan en base técnica ni estratégica alguna.

Un cuarto factor fundamental y que concierne también al control social y territorial es entender los desafíos de las nuevas ciudades, asumirlas como intrincados ecosistemas urbanos en el que se moldean dinámicas sociales y se entretajan relacionamientos humanos de alta complejidad y volatilidad. Además de propiciar usos del suelo, con tendencia a la acumulación de tensiones sociales. Otro de los estudios de este número, lo analiza con amplitud y lo coloca en el centro de una elaborada matriz de la convivencia actual y futura. Sin una aproximación precisa al fenómeno urbano del siglo XXI, los cuerpos de policía y el resto de entes estatales de base territorial; correrán el riesgo de procesar deficientemente los problemas y sus causas o de ser absorbidos por las ventajas de quien detente la fuerza o influencia en la comunidad, la población y todo el ámbito de producción económica y cultural en el que se inscriben.

Finalmente me complace compartir con el público lector, una nueva indización internacional a la que accede nuestro journal de seguridad. Se trata del Directory of Open Access Journal (DOAJ), otro nicho de publicaciones especializadas y en el que nos honramos estar. Sirva pues, este recurso para potenciar y visibilizar mejor a “Policía y Seguridad Pública” a escala global.

*Juan Carlos Morales Peña
Editor Jefe de Revista “Policía y Seguridad Pública”
Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública
Junio 14 de 2016*



TABLA DE CONTENIDO

Contenido	Páginas
Artículos Académicos	27
* Control social y territorial del norte de Mali por el yihadismo en un contexto de crisis.	29
David Nieves Bullejos y Boukary Sangaré <i>“Artículo que analiza el control del norte de Mali que ejercieron grupos armados yihadistas entre 2012 y 2013. Se exploran las causas y evoluciones del fenómeno para comprender su presencia en el territorio. Además, se aborda la respuesta local y estatal a la crisis y la situación actual del norte de Mali”</i>	
* Análisis sobre los cuerpos de agentes municipales y su rol en la seguridad pública	83
Marlon Hernández-Anzora y Walter Murcia <i>“Se analiza el rol estratégico que los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) podrían tener para controlar la violencia y el crimen, así como en los esfuerzos por recuperar la presencia estatal en el territorio; sobre todo en momentos en que la presencia territorial del Estado está siendo contestada por agrupaciones criminales.”</i>	
* El control social comunitario en Cuba y sus implicaciones para la seguridad pública	127
Jorge Luis Barroso González <i>“Sobre la estructuración de las organizaciones populares y otras instituciones que realizan labores de control social comunitario en Cuba y su contribución a la seguridad pública en dicha nación, la cual exhibe niveles de delincuencia notablemente inferiores a los de otros países latinoamericanos.”</i>	
* Violencia y desigualdad socio-espacial: consideraciones conceptuales en torno al desarrollo geográfico en Latinoamérica	165
Martín Scarpacci <i>“Estado del arte teórico conceptual sobre la construcción del territorio violento y desigual en América Latina, enfatizando la relación subordinada de la región a los intereses de los países centrales.”</i>	



Contenido	Páginas
Estudios Historiográficos	189
<p>* El control social y territorial de una fuerza insurgente. El caso de la Resistencia Nacional (RN) durante el conflicto armado Eduardo Sancho Castañeda</p> <p><i>“Análisis de las dimensiones implícitas del control social y territorial de fuerzas de ocupación en un conflicto interno. Estudio sobre la complejidad de una fuerza insurgente para ganar espacio social y territorial a fin de alcanzar un equilibrio inestable de fuerzas.”</i></p>	191
<p>* El Servicio Territorial como parte del sistema de control social y territorial del Estado salvadoreño durante el conflicto armado (1972-1992). Herard Von Santos</p> <p><i>“El Servicio Territorial, uno de los componentes del sistema de control social creado por El Salvador para la movilización de las reservas del ejército, terminó siendo empleado para organizar las primeras Defensas Civiles que disputarían el control territorial de las guerrillas del FMLN a lo largo de los 20 años del conflicto interno salvadoreño.”</i></p>	227
Recensión	
<p>* “Recompas, recontras, revueltos y rearmados. Posguerra y conflictos por la tierra en Nicaragua 1990-2008” Natalia Fiorentini Cañedo</p> <p><i>“La experiencia de los grupos desmovilizados de excombatientes durante la posguerra en Nicaragua a partir de 1990. Sus luchas, acciones e ideología, tanto de quienes tomaron las armas como forma de presión política, como de quienes iniciaron una lucha civil en el conflictivo periodo de posguerra. De cómo la lucha por la tierra fue la reivindicación principal de los desmovilizados.”</i></p>	295
Leyes y Documentos Oficiales	301
<p>* Decreto No. 314 Disposiciones transitorias de emergencia para el descongestionamiento del sistema penitenciario.</p> <p>* Decreto No. 321 Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión.</p>	

Contenido	Páginas
Documentos Institucionales	315
* Políticas de seguridad contra las pandillas y análisis económico del derecho.	
* Estado de la justicia y de la seguridad pública en Costa Rica. Aproximación comparativa con El Salvador.	
* Estrategias de recuperación de territorios con presencia pandilleril y sus efectos en la convivencia de los habitantes de la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad, año 2015”	
* Conozca más	387
Libros	
Web	
Cine	
Autores	407
Convocatoria y normas de publicación	413

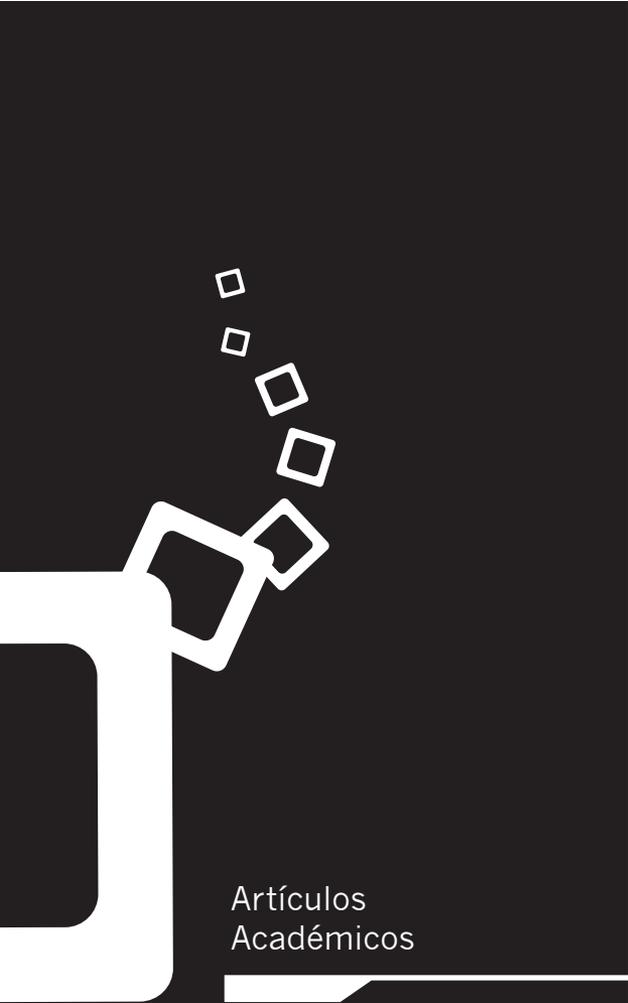
TABLE OF CONTENTS

Contents	Pages
Academic Articles	27
* Social and territorial control of Northern Mali by Jihadism in a context of crisis.	29
David Nieves Bullejos and Boukary Sangaré <i>“Article that analyzes the control of northern Mali by jihadist armed groups between 2012 and 2013. Causes and evolution of the phenomenon are explored to understand their presence in the territory. To conclude, the state and local response to the crisis is addressed, including and the current situation in northern Mali.”</i>	
* Analysis of the municipal officers and their role in public safety.	83
Marlon Hernández-Anzora and Walter Murcia <i>“It analyzes the strategic role that Municipal Agents Corps (CAM) may have to control violence and crime, as well as efforts to recover the state presence in the territory, especially at a time when the territorial presence of the state was undertaken by criminal groups.”</i>	
* Community social control in Cuba and its implications for public safety.	127
Jorge Luis Barroso González <i>“On the structure of grassroots organizations and other institutions that implement community social control in Cuba and their contribution to public safety in that nation, which exhibits significantly lower crime levels than those of other Latin American countries.”</i>	
* Socio-spatial violence and inequality: conceptual considerations concerning the geographical development in Latin America	165
Martín Scarpacci <i>“Status of the conceptual theoretical art on the construction of a violent and unequal territory in Latin America, emphasizing the subordinate relationship of the region to the interests of the core countries.”</i>	

Contents	Pages
Historiographical Studies	189
* Social and territorial control of an insurgent force. The case of the National Resistance (RN) during the armed conflict.	191
Eduardo Sancho Castañeda	
<i>“An Analysis of the dimensions implicit in social and territorial control of occupation forces in an internal conflict. Study on the complexity of an insurgent force to gain social and territorial cohesion in order to reach an unstable balance of forces.”</i>	
* Territorial Service as part of the social and territorial control of the Salvadoran State during the armed conflict (1972-1992)	227
Herard Von Santos	
<i>“Territorial Service, is a component of the social control system created by El Salvador for the mobilization of army reserves, which was used to organize the first Civil Defenses to dispute the territorial control of the guerrillas of the FMLN over the 20 years of the Salvadoran internal conflict ”</i>	
Recension	
* “Recompas, Recontras, mixed and rearmed. Postwar and land conflicts in Nicaragua from 1990 to 2008. ”	295
Natalia Fiorentini Cañedo	
<i>“The experience of the demobilized groups of ex-fighters during the post war period in Nicaragua starting in 1990. Their struggles, actions, and ideology; both of those who took the guns as a way of political pressure, and who began the civil fight in the post war conflictive period. How the fighting because of the land was the main claim of demobilized groups.”</i>	
Official Laws and Documents	301
* Decree No. 314 Emergency transitional provisions for the decongestion of the prison system.	
* Decree No. 321 temporary and extraordinary special provisions in prisons, prison farms, intermediate centers and temporary detention centers.	



Contents	Pages
Institutional Documents	315
* Essay: Security policies against gangs and Economic Analysis of Law.	
* State of justice and public security in Costa Rica. Comparative approach with El Salvador.	
* Recovery Strategies territories with gang presence and its effects on the coexistence of the inhabitants of the Residencial Los Chorros, Canton Las Angosturas, Municipality of Colón, Department of La Libertad, 2015.	
Further reading	387
Publications	
Web	
Film	
Authors	407
Call and rules for publication	413



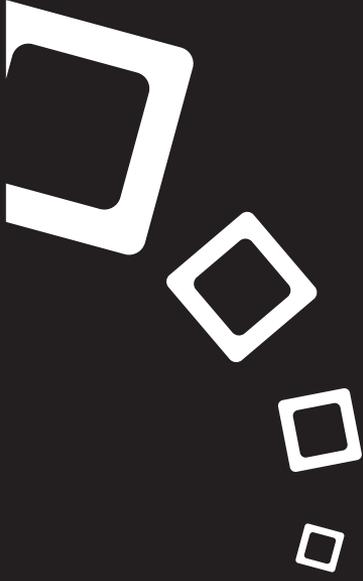
Artículos
Académicos

- * Control social y territorial del norte de Mali por el yihadismo en un contexto de crisis.
David Nieves Bullejos y Boukary Sangaré
- * Análisis sobre los cuerpos de agentes municipales y su rol en la seguridad pública.
Marlon Hernández-Anzora y Walter Murcia
- * El control social comunitario en Cuba y sus implicaciones para la seguridad pública.
Jorge Luis Barroso González
- * Violencia y desigualdad socioespacial: consideraciones conceptuales en torno al desarrollo geográfico en Latinoamérica.
Martin Scarpacci

- * Social and territorial control of Northern Mali by Jihadism in a context of crisis.
David Nievas Bullejos y Boukary Sangaré
- * Analysis of the municipal officers and their role in public safety.
Marlon Hernández-Anzora y Walter Murcia
- * Community social control in Cuba and its implications for public safety.
Jorge Luis Barroso González
- * Socio-spatial violence and inequality: conceptual considerations concerning the geographical development in Latin America.
Martin Scarpacci



Academic
Articles



Control social y territorial del norte de Mali por el yihadismo en un contexto de crisis

David Nieves Bullejos

Universidad Autónoma de Madrid
david.nieves@uam.es

Boukary Sangaré

University of Leiden y Université
Cheikh Anta Diop de Dakar
boukarysangare@gmail.com

Recibido: Agosto 18 de 2015

Aceptado: Febrero 5 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1,29-82]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2698](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2698)

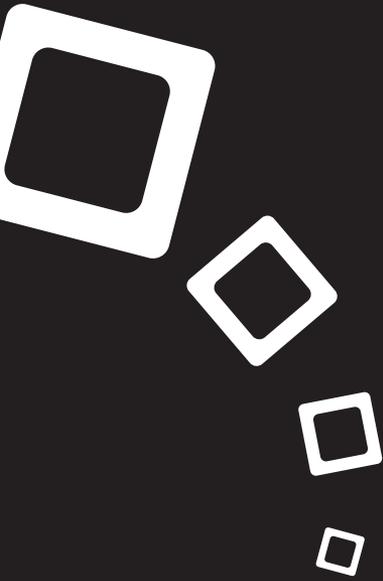
Resumen

Este trabajo analiza el control del norte de Mali que ejercieron grupos armados yihadistas entre 2012 y 2013. Para ello, en primer lugar, se exploran los factores que crearon la situación de crisis previa a la ocupación que facilitó el estallido de la rebelión tuareg y el posterior triunfo de las huestes yihadistas. En segundo lugar, se hace un repaso al conflicto tuareg y a las principales características de la miríada de grupos yihadistas que se instalaron en el norte de Mali durante los últimos años. A continuación, se analiza la toma del control del territorio del norte de Mali y de las poblaciones por los yihadistas hasta la intervención militar francesa que los expulsó. Para ilustrar la vida bajo el yugo yihadista se toma el caso de una región concreta en el norte de Mali y se incluyen testimonios de personas que vivieron la imposición de las leyes que los yihadistas aplicaron para hacer realidad un supuesto Estado islámico en el corazón de África Occidental. Para concluir, se aborda la respuesta local y estatal a la crisis y la situación actual del norte de Mali.

Palabras clave

Norte de Mali, crisis, Azawad, rebelión tuareg, yihadismo, ocupación.

* 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)



Social and territorial control of Northern Mali by Jihadism in a context of crisis

David Nieves Bullejos

Universidad Autónoma de Madrid
david.nieves@uam.es

Boukary Sangaré

University of Leiden y Université
Cheikh Anta Diop de Dakar
boukarysangare@gmail.com

Received: August 18, 2015

Accepted: February 5, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1,29-82]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2698](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2698)

Abstract

This paper analyzes the control of northern Mali by jihadist armed groups between 2012 and 2013. First, the factors that created the situation of crisis prior to the occupation that ended up facilitating the outbreak of the tuareg rebellion, have been explored as well as the subsequent triumph of the jihadists hosts. Second, a review is made of the tuareg conflict and the main features of the myriad jihadi groups who settled in northern Mali in recent years. In addition, the control of the territory in northern Mali and its population by jihadists until the intervention of the French military that expelled them, is also analyzed. To illustrate life under the jihadist yoke, this study uses the case of a particular region in northern Mali and the testimonies of people who lived through the laws that jihadists enforced upon them to turn into reality an assumed Islamic state in the heart of Western Africa. To conclude, the state and local response to the crisis is addressed, including and the current situation in northern Mali.

Key words:

Northern Mali, crisis, Azawad, tuareg rebellion, jihadism, occupation

* Original study written for the "Policía y Seguridad Pública" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



1. Introducción

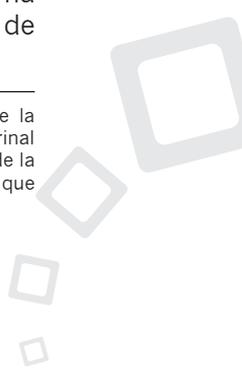
En los últimos años, la región africana del Sahel—la franja geográfica que transcurre desde Mauritania hasta Chad—se ha convertido en un nuevo escenario de la actividad terrorista del yihadismo internacional. Este fenómeno inauguró su sangrienta andadura de terror en el África subsahariana en 1998 con los atentados de Nairobi y Mombasa, en Kenia. Pocos años después, la lacra terrorista también se ha trasladado a la región del Sahel, donde el norte de Mali ha ocupado un papel de gran relevancia al convertirse en un santuario para los grupos yihadistas. La preocupación internacional por la seguridad en el Sahel se incrementó cuando el norte de Mali sufrió la ocupación y el control de estos grupos armados entre los meses de abril de 2012 y enero de 2013.

Ese periodo es el objeto de este trabajo y para su estudio se aportan descripciones, datos y análisis sobre unos acontecimientos que pusieron en peligro la paz y la estabilidad del Sahel y de África Occidental en general. Este trabajo trata, en un primer lugar, los factores que contribuyeron a la crisis de 2012-2013, para, en un segundo lugar, realizar una descripción y un análisis del periodo de control yihadista, contando con relatos y testimonios de personas que lo vivieron.

En enero de 2012 estalló una insurrección tuareg en el norte de Mali, protagonizada por el movimiento secesionista Movimiento de Liberación Nacional del Azawad (MNLA). Este movimiento logró su histórico objetivo de expulsar al Estado maliense de la zona y declarar la independencia del Azawad. Sin embargo, la rebelión tuareg fue rápidamente usurpada por los autoproclamados grupos islámicos de inspiración salafí yihadista¹ presentes en la zona, a saber Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), el Movimiento por la Unicidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) y el grupo Ansar Din. En un primer momento, estos grupos forjaron una suerte de alianza con el MNLA pero en junio de 2012 expulsaron a los secesionistas tuaregs y tomaron el control directo de la mayoría del territorio del norte de Mali donde buscaron implantar un Estado islámico basado en la aplicación de la sharía o ley divina.

La experiencia yihadista terminó con la operación militar francesa Serval que desalojó del control del poder a los diferentes grupos anteriormente mencionados. Tras la intervención francesa, el Estado maliense ha podido regresar a la mitad norte del país, aunque el regreso ha sido irregular hasta el momento. El Estado maliense ha restablecido su control de una forma lenta e incompleta debido a la debilidad del ejército y de las fuerzas de

1 En este trabajo se utilizan los términos yihadismo y salafismo yihadista como sinónimos de la corriente islamista que “sostiene que la yihad bélica”, vertiente violenta de la obligación doctrinal islámica para instaurar el islam en la tierra, “es un pilar del islam y el método de la liberación” de la comunidad islámica universal (Gómez García, 2009). A no confundir con el salafismo, ideología que no aboga por la lucha armada.



seguridad desplegadas en el norte, y a la permanencia de la inseguridad por la reactivación de las actividades de los grupos yihadistas que no han sido derrotados, a pesar de los esfuerzos militares internacionales.

2. Metodología

En este artículo se presenta un trabajo descriptivo para acercar al público las claves del conflicto en el norte de Mali y la ocupación del territorio por grupos yihadistas. En la elaboración de este artículo, se ha combinado la utilización de fuentes secundarias con la aportación de datos empíricos recolectados en el marco de las investigaciones de los autores en Mali. Al seguimiento habitual al que los autores someten al país africano y a los acontecimientos del conflicto que lo atraviesan, a partir de la investigación de una amplia base bibliográfica, se han añadido estancias sobre el terreno antes y después de la ocupación rebelde y yihadista. Uno de los autores del trabajo visitó en varias ocasiones ciertas comunidades del centro y norte del país y realizó tareas de obtención de datos primarios. Durante el conflicto, y a pesar de la inseguridad reinante en el área de estudio, también se realizaron varios viajes a la zona gracias a la acogida de ciertas comunidades locales.

En cada ocasión, la estancia sobre el terreno tuvo una duración de varias semanas, lo que permitió poner el acento en el método cualitativo a través de la elaboración de entrevistas semiestructuradas con las poblaciones y la observación participante. Los límites del estudio residen en que el trabajo realizado en el campo no ha abarcado toda la amplia región del norte de Mali ni tampoco todas sus comunidades. Mientras que la investigación bibliográfica y el seguimiento del conflicto ha cubierto todo el país, la investigación sobre el terreno se ha limitado a las regiones de Mopti (centro del país) y Gao (extremo noreste).

3. Contexto de la crisis de 2012-2013 en Mali

Para ilustrar de una forma adecuada la organización de los grupos yihadistas y el control y la gobernanza que ejercieron en el territorio del norte de Mali y sobre sus poblaciones entre 2012 y 2013, es necesario tratar de comprender cómo se llegó hasta dicha situación. En este apartado se considera que los factores que han contribuido a la experiencia yihadista son muy representativos del deteriorado y frágil contexto que, de un tiempo a esta parte, arrastraba el norte de Mali. Los factores que se exponen ayudan a describir el contexto en el que estalló la crisis del norte de Mali, algo relevante para entender el desarrollo de la misma y para poder analizar el escenario yihadista posterior.

En este apartado se tratan las particulares características climatológicas y demográficas de la mitad norte del país africano. Esta región adolece de una vulnerabilidad climática notable que se ha traducido en sus formas

más graves bajo los fenómenos de largas sequías. En ocasiones, las sequías han tenido impactos mortales entre las poblaciones de una amplia heterogeneidad étnica que allí residen. Además, las regiones que conforman el norte de Mali históricamente han sido objeto de escasa atención de parte del Gobierno central y han padecido un déficit de desarrollo en contraste con el resto del país. Este hecho ha fomentado que las distintas comunidades norteñas se hayan sentido discriminadas por el Gobierno central, que ha privilegiado las zonas más pobladas del sur donde se concentran las mayores ciudades y los recursos naturales.

Los tuaregs, una de las etnias que residen en el norte de Mali, protagonizan desde la independencia² del país uno de los mayores desafíos que las autoridades malienses enfrentan. El conflicto irresuelto que mantiene una parte de los tuaregs con el Estado maliense por sus deseos de mayor autonomía en el norte de Mali, lo que ellos denominan el Azawad. En este apartado, se examina el impacto de la caída del coronel Muamar el Gadafi en Libia en la organización de la rebelión tuareg de 2012, rebelión que suprimió la presencia estatal en la zona y allanó el camino para la toma del control por los combatientes yihadistas. Se repasa asimismo la instalación de los grupos terroristas procedentes de la vecina Argelia. Tentados por el descontrol gubernamental sobre la mitad norte del país y por la existencia de tráfico ilícitos que atraviesan la zona, estos grupos se establecieron desde principios del nuevo milenio en territorio maliense. La proliferación de los tráfico ilícitos, un negocio muy lucrativo que el Gobierno central toleraba, sino es que sostenía a través de una forma particular de gobernar, ha tenido consecuencias distorsionadoras en la autoridad así como en la generación de rentas a los grupos armados presentes en el norte maliense, entre ellos los grupos de inspiración salafí yihadista. Por último, se expone una breve reseña sobre el panorama islámico en Mali.

3.1. Vulnerabilidad climática y complejidad demográfica del norte de Mali

El norte de Mali se ve afectado por una dura climatología. Mali es uno de los mayores Estados del continente africano y se enclava en lo que se conoce como el Sahel (mapa 1). Se podría decir que tiene dos zonas climáticas: el sur, fértil y donde se entremezcla la sabana con los bosques que llegan hasta el África más tropical, y el norte, que va desde las grandes extensiones semiáridas hasta el desierto del Sáhara donde las condiciones de vida son más difíciles. El río Níger atraviesa la mayor parte del territorio hacia el norte donde hace una curva en dirección al sur a la altura de Gao (mapa 2).

Las regiones septentrionales de Gao, Kidal y Tombuctú (mapa 2) tienen una densidad de población muy baja (figura 1) con un claro contraste con

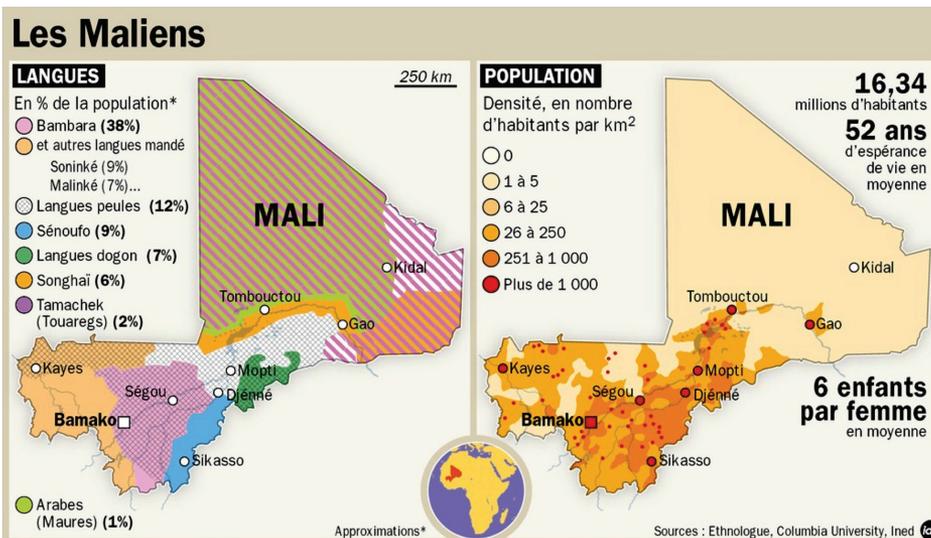
2 Mali se independizó de Francia el 22 de septiembre de 1960.

Mapa 2
Mapa político e hidrográfico de Mali



Fuente: ONU.

Figura 1
Lenguas y población de Mali



Fuente: Ethnologue, Columbia University, Ined. WikimediaCommons.

Las condiciones climáticas de las regiones del norte, con una pluviometría anual de 200 a 300 mm de media, hacen difícil la valorización de las actividades primarias por las comunidades agropastorales. La economía de Mali, y en especial la del norte, reposa en gran parte sobre los recursos provenientes de la agricultura, de la ganadería y de la pesca. De ahí la extrema vulnerabilidad de las poblaciones del norte, sujetas al clima y a sus variabilidades y cambios potenciales. El sector primario, donde se encuadran las principales actividades mencionadas, ocupa más del 80% de la población activa y representa 45% del PIB (AEDD, 2011).

Además, estas comunidades tan vulnerables a los cambios climatológicos han sido objeto del desinterés de muchos dirigentes en Mali por la escasa población que allí vive³. Con la llegada de los franceses y su establecimiento en los territorios del Mali actual (1895-1960) y luego con la independencia, el cambio del centro de gravedad del Estado hacia el sur y sus poblaciones negroides afectó a las comunidades del norte. Antes de la colonización, estaba en manos de estas comunidades norteñas, y los cambios impuestos en cuanto a los medios de producción del Estado dejaron de lado los intereses de las comunidades del norte, que se vieron relegadas a la irrelevancia y a la subsistencia con los pocos recursos disponibles expuestos a las variabilidades de la climatología. Las poblaciones allí establecidas han tenido poca relevancia política en la construcción del Mali contemporáneo, y el Estado ha tendido a marginalizarlos. La incapacidad del Estado para poner en marcha mejores estrategias de desarrollo y de prevención de los duros impactos de la climatología en esta zona del país favoreció que las poblaciones locales aceptaran, en un primer momento, a los grupos armados durante la crisis de 2012-2013.

3.2. Pobreza y falta de desarrollo del norte, y discriminación de ciertas comunidades norteñas

Hasta marzo de 2012⁴, Mali era todavía considerado como un modelo de estabilidad y de democracia en África subsahariana (Perret, 2014). Después de la revolución popular de marzo de 1991, Mali optó por una democracia popular que se concretó con la libertad de expresión, el multipartidismo y la alternancia democrática. Este país, pobre, étnicamente dividido y esencialmente musulmán, parecía acumular todos los obstáculos para alcanzar la democracia, pero pudo sorprender al mundo entero erigiéndose durante una veintena de años como un remanso de paz desde la supuesta resolución de las rebeliones de los años noventa (Wing, 2013). No obstante, este éxito político no ha rimado con el desarrollo del país,

3 La población que reside en el norte equivale a un 10% de la población total de Mali (INSTAT, 2009).

4 El 22 de marzo 2012, el capitán del ejército Amadou Haya Sanogo y un grupo de oficiales de bajo rango protagonizaron un golpe de Estado en Bamako que desalojó del poder al presidente Amadou Toumani Touré. Desde 1992, las alternancias en la presidencia del Gobierno se habían realizado mediante elecciones democráticas.

que ocupa el puesto 176 de 187 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), con un valor de 0,407. Las regiones del norte del país, las que más acusan el bajo desarrollo, son el santuario de las organizaciones yihadistas y el lugar de origen de todas las revueltas tuaregs.

A pesar de que los programas especiales de desarrollo de las regiones del norte hayan sido iniciados por el Estado de Mali con el apoyo de los organismos internacionales de desarrollo, es necesario reconocer que la pobreza y el analfabetismo permanecen todavía allí. El informe nacional del ODHD⁵ sobre los “Impactos de la crisis socioeconómica y política de 2012 sobre los Objetivos del Milenio para el Desarrollo-OMD”, reza sobre el objetivo número 2 —asegurar la educación primaria para todos—: “Las disparidades entre regiones son todavía más fuertes: mientras que la tasa neta de escolaridad en el distrito de Bamako es del 88,4% en 2010-2011, en las regiones de Mopti y Kidal⁶ no llega al 50%”(ODHD, 2013). La tasa de escolaridad en Bamako es superior de 2 a 4 veces a la observada en otras regiones (FMI, 2011). Además, la débil tasa de educación influye en la escasa tasa de cuadros originarios del norte, por lo que estas poblaciones están débilmente representadas en el Gobierno y en los servicios públicos.

La pobreza de las poblaciones del norte de Mali se explica difícilmente por la ausencia de proyectos de desarrollo. Pero la cuestión es saber si la mayoría de las poblaciones se benefician de las ayudas que les son destinadas o si son suficientes las inversiones en educación, sanidad e infraestructuras (Chenay Tisseron, 2013). También hay que notar que la mayoría de los programas de desarrollo intervienen para hacer frente a las urgencias después de crisis como el conflicto armado, para la gestión de la crisis alimentaria, y para la prevención y el tratamiento de enfermedades epidémicas.

El desarrollo del norte pasa por la valorización del pastoralismo y, por tanto, de la actividad de una parte importante de sus poblaciones. Por desgracia, no se poseen datos estadísticos para responder racionalmente a esta cuestión; sin embargo, según testimonios recientes recolectados entre las poblaciones nómadas del norte, ellos, así como una parte de los peuls y los tuaregs, son olvidados casi siempre por el Estado. Es cierto que escuelas y centros de salud han sido construidos en muchas localidades, pero la amarga constatación es que estas infraestructuras no son frecuentadas por las poblaciones porque simplemente no toman en consideración las aspiraciones locales, como la trashumancia de las comunidades. La tasa de escolarización es baja por su permanente movilidad. Igualmente, los centros de salud públicos se encuentran frecuentemente lejos —a muchos kilómetros— de ciertas comunidades.

5 Observatoire du Développement Humain et Durable et la Lutte contre la Pauvreté (ODHD/LCP).

6 Mopti es una región en el centro del país. Kidal es la región que se encuentra en el extremo noreste.

Las poblaciones del norte se consideran marginalizadas por el Estado en comparación con sus compatriotas del sur. Denuncian la concentración de los servicios centrales del Estado en el sur del país. Asimismo, la percepción de la lejanía del Estado también es geográfica y la escasez de infraestructuras que articulen una buena conexión entre las regiones septentrionales y meridionales del país contribuye a ello. Hay que resaltar que la capital de Mali, Bamako, está situada a más de 1000 km de las tres principales ciudades del norte y con un acceso muy difícil⁷. Dicha lejanía hace que la mayoría de las poblaciones del norte converjan hacia otros horizontes fronterizos para los intercambios económicos. La región de Kidal, en el extremo noreste y geográficamente próxima a Argelia, se avitualla en los mercados argelinos. En cuanto a las poblaciones de Tombuctú, están más conectadas con las principales ciudades mauritanas que con las de Mali. Finalmente, Gao está a cuatro horas de carretera de Niamey, la capital nigerina, y también está comunicada por el río Níger. La realidad geográfica es que el norte y sus principales urbes están alejadas de la capital del Estado, Bamako; pero parece que las autoridades malienses no han tenido como objetivo salvar estas distancias a través de esfuerzos en infraestructuras para luchar contra la percepción de discriminación, instalada en las poblaciones del norte, lo que sin duda no ha ayudado a que ciertas comunidades, como una parte de los tuaregs, se identifiquen con el país.

Por otro lado, el desempleo en la capa más juvenil maliense, especialmente en el norte, es uno de los problemas más acuciantes (*Rapport national sur le Développement Humain au Mali*, ODHD, 2012). El crecimiento es notable entre la juventud, que es fácilmente tentada por los grupos armados de toda índole, el crimen organizado y las redes de tráfico clandestino. Boilley (1999), en la clasificación de las tribus y las facciones de los tuaregs KelAdhag del norte de Mali, reserva una importancia a los denominados *Ishumar* (palabra derivada del francés, *chômeur*, desempleado). Dicha categoría, exiliada en su mayoría en el norte de África, es muy influyente y sería la base de las diferentes revueltas en esta región. La mayoría de las rebeliones del norte de Mali han sido fomentadas por jóvenes tuaregs *ishumar* exiliados en Libia o Argelia.

Por tanto, no se puede omitir el impacto de la falta de desarrollo en el norte de Mali sobre las poblaciones, y especialmente sobre las poblaciones nómadas, y la percepción de discriminación que algunas comunidades nómadas sienten respecto de la atención e inversiones que les presta el Estado maliense. El norte del país acucia un déficit de desarrollo importante que los jóvenes sufren especialmente, lo que favorece su exposición a las actividades criminales y a los grupos armados.

7 Las carreteras están en un estado deteriorado y, por ejemplo, hace falta, como mínimo, 24 horas de ruta por carretera para enlazar Bamako a Gao. A su vez, no existe una carretera en buen estado que una Kidal con otra ciudad maliense de importancia.

La cuestión de la discriminación en el norte de Mali también debe abordarse bajo el ángulo intercomunitario e intracomunitario. El norte, como se ha mencionado más arriba, sufrió una marginalización económica y política pero la dominación moral, psicológica e incluso física de ciertas comunidades por otras constituye uno de los principales factores de la miseria de una franja importante de la población y de donde surgen animosidades entre ciertos grupos. La esclavitud (Keita, 2012; Pelckmans, 2013) y la jerarquización social que convierten a ciertos grupos en “vasallos” de otros grupos “nobles” contribuyen todavía a separar ciertas comunidades, como los Bellah o los Eklan⁸ entre los tuaregs o los Rimaybé⁹ entre los peuls, en la gestión de los asuntos locales. A pesar de su abolición, la esclavitud sigue siendo una realidad en las regiones del norte de Mali. Algunas poblaciones descendientes de esclavos se encuentran todavía bajo la dominación de sus antiguos amos. Ante esta situación, han visto la luz asociaciones que desde hace algunos años quieren liberar a los hombres y mujeres del norte que se encuentran bajo ese antiguo yugo (Koné, 2012). Pero esta realidad ha tenido un impacto en las dinámicas de la rebelión y en la emergencia de los grupos yihadistas ya que se tradujeron en la división de los tuaregs en facciones armadas y en el reclutamiento yihadista entre las poblaciones locales abundando en estas divisiones.

3.3. Laxismo y corrupción en el norte

Con el paso del tiempo, las violencias asociadas con las rebeliones y una retirada del Estado maliense en el norte, en los últimos años, dio como consecuencia un incremento de las tensiones entre la diversidad de grupos étnicos (Lecocq et al., 2013). Además de los problemas intrínsecos a la vulnerabilidad climática y económica y a la compleja demografía, la gobernabilidad del norte se ha caracterizado por el laxismo gubernamental ante los problemas externos —tráficos ilícitos, terrorismo— que se venían instalando en el territorio, en especial en el segundo mandato del presidente maliense Amadou Toumani Touré (2007-2012), también conocido como ATT. Este estilo de Gobierno favoreció el ahondamiento de los problemas asociados con la corrupción, al tráfico ilícito de mercancías y la consolidación de los grupos terroristas en las regiones del norte de Mali.

La administración maliense se retiró progresivamente del norte de Mali, como preveían los anteriores acuerdos de paz entre Bamako y los tuaregs, así como por su debilidad en hacer efectiva su autoridad y su presencia. Pero en su estilo de gobernar el norte, ATT fomentó la creación de milicias basadas en el origen étnico y se apoyó en ellas para intentar controlar la región ante los rebeldes tuaregs¹⁰. Por tanto, la política del Gobierno

8 Tuaregs negros o esclavos.

9 Son los descendientes de los esclavos en la sociedad peul.

10 Por ejemplo, ATT apoyó la creación de milicias árabes a cargo de Ould Meydou, árabe del valle de Tlemsi (norte de la región de Gao), y milicias tuaregs a cargo de Ag Gamou, tuareg Imghad, comunidad vasalla del clan noble de los Ifoghas (ICG, 2012).

central de Bamako en los últimos años para gobernar el norte de país ha consistido en gobernar a través de proxieso por delegación, materializados en determinadas etnias o grupos armados. La consecuencia ha sido un empeoramiento de la situación política en el norte, con los resultados que se conocen actualmente.

Mali era considerado el eslabón débil de la lucha contra el terrorismo en el Sahel emprendida por los gobiernos de la región con los apoyos de los gobiernos europeos y de EE. UU. El ejército maliense se ganó una mala reputación entre sus aliados por su inoperancia hacia los grupos terroristas que, desde su refugio del norte de Mali, realizaban sus acciones armadas y sus secuestros en el Sahel. Las explicaciones de ello iban desde la desastrosa situación del ejército y de los mandos, que lo hacían incompetente ante estas amenazas, hasta la acusación de estar infiltrados por elementos en complicidad con estos grupos y con los tráfico ilícitos.

La mala gobernanza del norte también se ha caracterizado por el clientelismo y el favoritismo que han contribuido a erosionar la confianza de las poblaciones del norte hacia el Estado maliense, y en especial de los jóvenes, que han visto con frustración, por ejemplo, la discriminación de los contratos públicos a favor de empresas y jóvenes procedentes de localidades del sur. Dicha denuncia se ha expresado en forma de protestas organizadas contra el Estado de Mali para manifestar la oposición a la adjudicación de obras locales a las poblaciones del sur.

El laxismo gubernamental en la lucha contra la presencia de actores yihadistas en suelo maliense y la corrupción dentro de las fuerzas de seguridad y en la acción del Estado para con las poblaciones del norte del país degradó la ya de por sí precaria situación de las regiones norteñas y favoreció la proliferación de redes de tráfico ilícito que atraviesan el norte del país y, en los últimos años, la instalación de grupos terroristas con la aceptación de ciertas comunidades locales.

3.4. Tráficos ilícitos

El norte de Mali es una zona tradicional de paso de mercancías lícitas hacia el norte de África, Europa y Oriente Próximo. A partir del año 2000, las rutas de tráfico lícitos han servido de base para la instalación del tráfico de mercancías ilícitas, como bienes de contrabando, armas y estupefacientes. Desde América del Sur, las redes del narcotráfico han escogido la ruta africana para introducir parte de la droga en el mercado europeo y Oriente Medio. Por sus grandes espacios y la relativa seguridad en transportar la mercancía sin contratiempos, el norte de Mali se ha convertido en una zona de tránsito de los estupefacientes que llegan a los puertos de los países del África del Oeste desde el continente americano. Las estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

(UNODC) calculan que el pico de entrada de cocaína en África del Oeste fue cercano a 50 toneladas en 2007. Las cantidades estimadas han ido reduciéndose desde entonces (UNODC, 2013), pero el dinero que mueve sigue siendo mucho para los estándares de una de las regiones más pobres del mundo. En ocasiones, las mercancías llegan por aire y aterrizan directamente en la región, en pistas de aterrizaje temporales. En 2009 se encontró el fuselaje de un Boeing 727 en la región de Gao. Las investigaciones señalaron que el avión había salido de Venezuela con alrededor de 10 toneladas de cocaína y descubrieron una amplia red que de tráfico de cocaína que involucraba a ciudadanos españoles, franceses, marroquíes, malienses y senegaleses (Felixy Diallo, 2011).

El aumento de los tráficó ilícitos —de drogas, pero también de personas, bienes y armas—ha traído consecuencias para la presencia del Estado en el norte del país, y alteraciones en la sociedad y en los equilibrios de poder existentes. La posibilidad de extraer nuevas rentas del negocio de los grupos que se encargan de transportar personas y mercancías—y de proporcionarles seguridad, como en ocasiones hacen los grupos terroristas—, y las elites locales involucradas, la utilizaron como fuente de recursos para desafiar las estructuras de poder basadas en los tradicionales linajes étnicos (entre “nobles” y “vasallos”, en especial entre árabes y tuaregs), y para contrarrestar la ya de por sí débil autoridad estatal bajo el mandato del presidente maliense ATT(2002-2012). Además, los rumores son constantes de que los propios funcionarios de la administración y del ejército son permisivos con el tráfico de las mercancías ilícitas, con la complicidad del Gobierno de Bamako (The Global Initiative, 2014; Lecocq et al., 2013; Lacher y Tull, 2013). Este fenómeno erosionó la legitimidad del Estado en el norte y favoreció la emergencia de otras formas de autoridad que sustituyeron a la autoridad de Bamako, como los actores no estatales que impulsaron la rebelión en 2012 y los líderes de grupos yihadistas que posteriormente tomaron el control del norte.

3.5. La instalación de grupos terroristas extranjeros

El norte de Mali conoció la instalación y consolidación de un grupo terrorista poco tiempo después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU. El autoproclamado grupo yihadista Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) fue el primero en instalarse en el norte de Mali a principios del nuevo milenio. AQMI, anteriormente conocido como el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) hasta 2007, es fruto de la guerra civil argelina que enfrentó a las autoridades argelinas contra los grupos armados de inspiración islámica. La instalación del grupo terrorista en el norte de Mali respondió originalmente a la motivación de escapar del hostigamiento de las fuerzas de seguridad argelinas. El emir argelino del grupo, Abdel Malek Droukdel, vio las oportunidades estratégicas que ofrecía la zona, por donde ya transitaban numerosos tráficó de los cuales la

organización se podría beneficiar (Harmon, 2014). La capacidad armada de este grupo era limitada; no obstante, pudo realizar acciones espectaculares en el Sahel en sus primeros años de instalación en el norte de Mali, gracias a que la región era débilmente controlada por los gobiernos, lo que les permitía operar sin ningún temor a ser entorpecido.

La organización se dividía en tres brigadas o qatibas lideradas por cabecillas que se repartían el norte de Mali: el oeste estaba a cargo de Mokhtar Belmokhtar; el este (en el Adrar des Ifoghas y hogar de los tuaregs) Abu Zayd; y en el oasis de Taoudeni, al norte, Yahya Djouadi (Bourgeot, 2011). El secuestro de 32 turistas en el sur de Argelia en 2003 o el asalto a la caserna militar de Lemgheity en el este de Mauritania en 2005 fueron algunas de las acciones más reseñables que emprendieron en el Sahel mientras que en el norte de Mali consolidaban su santuario. En 2007, el emir Droukdel del GSPC tomó la decisión de seguir la línea más internacionalista del Al Qaeda y juró lealtad a la red de Bin Laden, pasándose a denominar Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). De este grupo se han escindido otros grupos terroristas por la evolución de la situación del norte de Mali, aspectos que se reseñan más adelante. Así, los grupos yihadistas lograron consolidar en el norte de Mali un santuario, beneficiándose del laxismo del Gobierno de Bamako y de la porosidad de las fronteras del Sahel. Desde allí podían obtener recursos y organizar con relativa comodidad sus acciones en la región.

3.6. Mala gestión de los conflictos precedentes

Como se ha adelantado más arriba, los conflictos en la zona norte del país se han sucedido a lo largo de los años en el Mali poscolonial. Sin embargo, no se han gestionado de la mejor forma posible, lo que ha dado como consecuencia el progresivo deterioro de las relaciones entre comunidades que habitan la región y una permanencia de las reivindicaciones secesionistas de una parte de los tuaregs, que reclama más autonomía, y en última instancia, un Estado propio.

Son varios conflictos los que han atravesado el norte de Mali, aunque el protagonizado por los tuaregs ha sido el que más atención ha despertado. A raíz de los levantamientos tuaregs y la llegada de la violencia intercomunitaria, la relación entre las comunidades se ha deteriorado por enfrentamientos interétnicos que han enturbiado el norte del país hasta el día de hoy. La reconciliación entre comunidades ha quedado marginada en los distintos acuerdos de paz que se han firmado hasta la fecha en detrimento de otras cuestiones políticas.

Los acuerdos y pactos alcanzados que siguieron a las sucesivas rebeliones tuaregs no han ayudado a estabilizar el norte del país. La élites no tuvieron suficiente autoridad para implementar los acuerdos de paz, por lo tanto,

dejando un vacío de autoridad en el norte que debilitó el Estado y aumentó el espacio para que otros actores con grandes recursos se conviertan en una nueva fuente de legitimidad con consecuencias catastróficas (Saraceno, 2014).

Tras la caída de la dictadura de Moussa Traoré en 1991, se firmaron varios acuerdos de paz con las facciones rebeldes tuaregs. Los acuerdos de Tamanrasset en 1991, el Pacto Nacional en 1992, el acuerdo de paz de 1996 o el de Argel de 2006 son algunos de los pactos que han reflejado los grandes aspectos y aspiraciones de los secesionistas tuaregs. Sin embargo, el paso de los años ha demostrado que las reivindicaciones tuaregs y el desarrollo del norte no se han abordado de forma efectiva por las autoridades de Bamako, lo que ha contribuido a mantener viva la llama de la rebelión y el descontento de una parte de las poblaciones del norte.

3.7. La caída de Muamar el Gadafi

Algunos observadores de Mali (Fisher, 2013) atribuyen una gran importancia a la caída del dirigente Muamar el Gadafi en la vecina Libia y al expolio de las armas de los arsenales libios en el estallido de la rebelión tuareg de 2012. Sin embargo, parece que el conflicto libio tuvo una menor relevancia de la esperada. La comunidad tuareg se había levantado en otras ocasiones contra la autoridad de Bamako y un nuevo levantamiento era cuestión de tiempo.

El derrumbe del régimen libio en 2011 tuvo consecuencias en Mali. Tras la caída de Gadafi, miles de combatientes de etnia tuareg originarios de la región saheliana huyeron del país, cruzaron las fronteras del Sahel (mapa 1) y retornaron a sus países de origen. Cientos de ellos regresaron a Mali cargados con su armamento. Algunos decidieron integrarse en el ejército maliense y otros se sumaron a veteranos combatientes que esperaban en Mali y a jóvenes tuaregs para fundar el MLNA en 2011 e iniciar una nueva rebelión contra el Estado de Mali. En el vecino Níger, muchos de ellos regresaron pero lo hicieron bajo el control del Estado, que los desarmó (Ibrahim, 2014). La militarización de las milicias rebeldes tuaregs del MNLA fue rápida y clave en el resurgimiento de la nueva rebelión, pero esta no se entendería sin la historia de las insurrecciones anteriores (apartado 3 de este trabajo). No se puede ignorar el efecto de la caída de Gadafi, pero sería reduccionista tomar la rebelión tuareg de 2012 como consecuencia directa de ello. Posiblemente cualquier otro desarrollo de los acontecimientos en Libia hubiese llevado a un estallido de la rebelión separatista en Mali, tarde o temprano.

Otro de los factores que contribuyeron al aumento de la inestabilidad en el norte de Mali fue la apertura de los arsenales del régimen de Gadafi. Son conocidas las alarmas que los regímenes de la región dieron antes y

después de la caída de Gadafi del riesgo de que los arsenales del régimen fueran descubiertos por los actores no estatales que pueblan el Magreb y el Sahel. Parecía una hipótesis plausible, visto el aumento de la capacidad de fuego que demostraron los grupos armados que combatieron al ejército maliense a principios de 2012 (Les Afriques, 2011). El mayor riesgo era que los terroristas utilizaran dichas armas para atacar contra intereses occidentales.

Sin embargo, sin dejar de tomar en consideración la posibilidad de que algunas de las armas de Gadafi pasaran a bandos armados en el Sahel, lo cierto es que ningún gran atentado o acción bélica ha tenido la envergadura suficiente que hiciera pensar que estos grupos efectivamente se habrían beneficiado de los arsenales libios. Y de acuerdo con los informes de Small Arms Survey de los últimos 3 años, realizados a partir del armamento y munición recuperados por la operación francesa Serval desde enero de 2013, la mayoría de las armas utilizadas han sido sustraídas al ejército maliense, fruto de la desertión de muchos tuaregs al bando rebelde y de las derrotas del ejército (Conflict Armament Research y Small Arms Survey, 2013, 2015). De hecho, tampoco parece que la potencia militar aérea francesa durante la liberación en 2013 del norte de Mali haya sido desafiada con armamento de envergadura.

3.8. Del islam de tradición sufí al extremismo en el norte de Mali

Al igual que ocurre en otros lugares de África Occidental, el papel del islam es cada vez mayor en la sociedad y en la política malienses, pero no es consecuencia de la presencia de los grupos yihadistas. La radicalización observada en el norte se dio a partir de la instalación de los grupos terroristas de inspiración salafí yihadista, mientras que la gran mayoría de los musulmanes malienses sigue practicando el islam sin necesidad de adherirse a estos grupos.

El islam llegó a África del Oeste en torno al siglo XI. No obstante, la extensión del islam entre las masas de población no tuvo lugar sino hasta la propagación de las cofradías sufíes con origen en el Norte de África y el Oriente Medio a partir del siglo XVII, y especialmente, bajo la autoridad de la administración colonial en el siglo XX (Hiskett, 1984, capítulo 17). En la construcción del Mali independiente, el país heredó la laicidad de las antiguas autoridades coloniales francesas, a pesar de ser considerado como un país musulmán. Aunque no existe un censo religioso que pueda corroborarlo¹¹, se estima que cerca del 90% de la población se declara musulmana. La forma de practicar el islam es muy diversa y los musulmanes han convivido pacíficamente durante décadas con otras comunidades religiosas, como la cristiana y con las prácticas animistas que siguen una parte minoritaria de malienses.

11 Los observadores e investigadores sobre Mali suelen coincidir en que es un país cuya población es musulmana en torno al 90% (Soares, 2006; Villalón, 2012).

El sufismo tuvo un papel central en la expansión del islam en África del Oeste, y en el Mali actual. El sufismo es una tradición de vivir el islam que se centra en la transmisión de la experiencia espiritual y se relaciona con lealtades personales a los *marabús* o clérigos musulmanes de las órdenes sufíes. Las cofradías sufíes o *туруq*¹² (plural de *tariqa*) atrajeron a gran cantidad de seguidores en el Mali actual, pero no han adquirido una posición central como la tienen en otros países del entorno, como Senegal (Villalón, 2007). Otra parte importante de los practicantes del islam en Mali están afiliados a asociaciones que podríamos calificar que no entran en la categoría de sufíes, como la organización Ansar Din Internacional del predicador Ousmane Madani Haidara¹³, también a organizaciones o corrientes no formales o incluso a prácticas en el que el individuo se acoge a prácticas del salafismo pero que no se declaran de esa corriente (Saint-Lary, 2012).

Una parte de los musulmanes malienses se adhieren a otra corriente islámica conocida como reformismo, a veces denominado también como salafismo¹⁴ o wahabismo¹⁵. Son una minoría, pero es necesario tenerles en cuenta por la importancia que ocupan en el Mali actual y por la asociación que frecuentemente se hace de esta corriente con los mensajes yihadistas (Sommerfelt, Hatløy y Jesnes, 2015). Los seguidores de esta corriente prefieren llamarse sunníes puesto que ellos se reclaman los verdaderos seguidores de la Sunna o tradición del profeta del islam, Mahoma, volviendo así a los orígenes del islam. Como todos los salafíes, los reformistas malienses pretenden emular al profeta y a la primera comunidad de musulmanes (los llamados *al-salaf al-sahil*, los ancestros píos) y se oponen a las prácticas del islam tradicional sufí. Rechazan muchas de las innovaciones (*bid'a*) de la expresión musulmana local al referirse a una pureza ritual según la doctrina reformista salafí. Denuncian toda forma de interponerse entre el individuo y Dios, y por tanto, critican toda veneración a los santos, algo muy extendido entre la forma de vivir el islam en Mali.

Mali, siendo un país donde la población se considera mayoritariamente musulmana, no se construyó como una república islámica (como sí ocu-

-
- 12 Las principales órdenes sufíes presentes en Mali son la Tiyaniiyah, la Qadiriyah y la Hamawiiyah.
 - 13 El movimiento Ansar Din International es una de las mayores organizaciones civiles y religiosas de Mali y parte de África del Oeste. A no confundir con Ansar Din de Iyad Ag Ghali (ver más adelante). Cuenta con miles de seguidores en varios países africanos (Holder, 2012; Soares, 2006).
 - 14 En este trabajo se utiliza reformismo y salafismo como sinónimos para referirse a la corriente islámica que busca restablecer el islam a los valores primigenios de la primera comunidad islámica en torno al profeta Mahoma, sin las desviaciones doctrinales que lo han corrompido con el paso de los años.
 - 15 En la mayoría de las ocasiones se generaliza a los seguidores del salafismo o reformismo maliense como wahabíes, en referencia a Muhamad Ben Abd al Wahhab, clérigo nacido en Arabia que abogó por una lectura de los textos fundamentales, alejada de una imitación de la tradición que durante siglos han hecho los jurisperitos y teólogos. Su doctrina fue tomada por el príncipe Mohamad Ben Saud en 1744 para formar la dinastía que más tarde gobernaría en la península arábiga, lo que hoy es conocido como el reino de Arabia Saudí. La denominación fue utilizada ya durante el periodo colonial y aunque no corresponde a la realidad —los salafíes malienses no siguen estrictamente las doctrinas de Abd al Wahhab— en este trabajo se menciona por lo extendida que está su denominación en Mali.

rrió en la vecina Mauritania) ni tampoco se ha desarrollado un islamismo similar al que se encuentra en otras latitudes islámicas donde han surgido partidos políticos de carácter islámico con un programa influenciado por los textos sagrados. En los años setenta el aumento de la inversión proveniente del golfo Pérsico favoreció el crecimiento del islam entre la sociedad y en la esfera pública, como por ejemplo el aumento de los oratorios islámicos, una parte de ellos cercanos a la corriente reformista. Con la llegada de la democracia en 1992, tras el fin de más de 20 años de régimen autoritario de Moussa Traoré (1969-1991), los malienses se dotaron de una nueva Constitución laica. Los nuevos espacios y las libertades conquistadas con la democracia contribuyeron de nuevo al crecimiento del islam en la esfera pública y a la pluralización del mismo¹⁶.

Las prácticas del islam en las comunidades del norte del Mali no se diferencian mucho de las del resto del país. La extensión de las diferentes cofradías sufíes es habitual así como las prácticas reformistas. Es necesario hacer hincapié en que la presencia desde hace unos años de grupos yihadistas en el norte de Mali es susceptible de llevar a hacer una amalgama entre los seguidores de la corriente reformista y los grupos armados. Los reformistas malienses deben de ser diferenciados de los yihadistas que se instalaron en el norte y que luego lo ocuparon. Aunque puedan compartir parte de la ideología y orientaciones teológicas, como su oposición en torno al culto de los santos y un seguimiento literal de los textos sagrados como establece el salafismo, los medios violentos empleados para expandir su visión religiosa y su política divergen notablemente. Los reformistas, presentes en Mali desde los años cuarenta y con líderes nacionales respetados en todo el país, no fueron favorables a la ocupación del país por grupos yihadistas que impusieron de forma violenta la sharía y aplicaron la excomunión (takfir)¹⁷ a aquellos musulmanes que, a su juicio, no lo eran por no seguir las enseñanzas del profeta, como dispone el salafismo yihadista. Los líderes reformistas, al igual que el resto de líderes musulmanes, condenaron la terrible ocupación yihadista (Radio France International, 2013).

Sin embargo, sí es cierto que el activismo de los reformistas les ha hecho granjearse unas bases importantes entre los malienses, y hay sospechas de que algunos seguidores próximos al salafismo han estado más cerca de la radicalización tras la instalación de los grupos yihadistas en el norte. Varias operaciones antiterroristas tras la liberación del norte en 2013

16 A pesar de los procesos de secularización promovidos por los anteriores presidentes malienses desde la independencia, no ha habido una pérdida de lo islámico. El islam nunca fue desterrado y siempre ha estado presente en el medio social.

17 El takfir es la "acusación de infidelidad al islam" de lo que no es islámico y los musulmanes tienen "la obligación de luchar contra ello mediante las herramientas más efectivas", como la yihad (Gómez García, 2009). Ha sido "el eje vertebrador" de una parte del islamismo para luchar contra los regímenes políticos musulmanes y ha alimentado a los grupos violentos yihadistas para realizar sus operaciones.

tuvieron lugar en poblados conocidos por practicar la tendencia salafí. Se tiene constancia de que han surgido yihadistas de las comunidades reformistas en el norte y que ciertas comunidades han dado refugio en su seno a terroristas durante la liberación del norte (Roger, 2013), aunque parece algo muy minoritario y sin duda es necesaria más investigación en este aspecto.

4. De las rebeliones tuaregs a la ocupación yihadista

La ocupación islamista del norte de Mali se vio precipitada por la insurrección armada protagonizada por milicias tuaregs. La cuestión tuareg ha sido un elemento clave en la construcción del Estado maliense. Desde los albores de la independencia, una parte de la comunidad tuareg no ha querido formar parte del Estado maliense y ha manifestado su descontento a través de la organización de levantamientos armados periódicos. El objetivo era separarse del Estado para hacer realidad el Estado del Azawad¹⁸. En este apartado se examina la trayectoria de las rebeliones tuaregs en el norte de Mali.

La última rebelión separatista de 2012 tuvo un desarrollo distinto a las anteriores y consiguió su objetivo de proclamar un Estado. Esto se logró con la participación de otros grupos armados no estatales que, sin embargo, no tenían que ver con el proyecto de autodeterminación del Azawad. Estos nuevos grupos yihadistas, nuevos en su participación de la rebelión pero antiguos en su implantación en la región, lograron reemplazar el control tuareg de las principales ciudades del norte del país. Dicho acontecimiento puso en alerta a toda la región ante el hecho de que la amenaza yihadista había sido capaz de controlar un amplio territorio y a las poblaciones que allí residen. Esto no hubiera sido posible sin el estallido previo de la rebelión tuareg, que eliminó la autoridad y la presencia militar del Estado maliense y allanó el camino para el control territorial y social del norte de Mali por las milicias yihadistas.

18 El llamado Azawad es una amplia extensión geográfica que, en la tradición tuareg, comprende las actuales regiones administrativas de Kidal, Tombuctú y Gao, situadas en el norte de Mali. Tras el recorte colonial de África y el acceso a las independencias, las amplias zonas de pastoreo de las comunidades nómadas tuaregs quedaron bajo jurisdicción de Estados independientes que levantaron fronteras en la extensa área del espacio Sáhara-Sahel. El territorio del Azawad y sus diversas poblaciones quedaron enmarcadas en el actual Estado de Mali. Actualmente, las tres regiones malienses de lo que los tuaregs denominan el Azawad comprenden ligeramente más de dos terceras partes de la República.

4.1. Las rebeliones tuaregs de 1960 a 2012

Es necesario echar la vista atrás para obtener una perspectiva histórica sobre la compleja cuestión tuareg en Mali. La lucha del movimiento tuareg por la autodeterminación en la zona del Sahel en general¹⁹, y en Mali en particular, se remonta a los primeros años de la independencia. Una parte de la comunidad tuareg inició entonces una sublevación contra las autoridades poscoloniales de Bamako. Desde entonces, el levantamiento armado tuareg ha tenido generalmente un carácter secular y ha sido una constante en la historia maliense. Hay unas motivaciones que han empujado a esta comunidad nómada a levantarse en armas a lo largo de la historia.

La rebelión iniciada a principios de 2012 en Mali ha sido protagonizada por el Movimiento de Liberación Nacional del Azawad (MNLA), que nace del nacionalismo tuareg. Este debe su carácter reivindicativo a décadas de marginalización cultural, política y económica, y a la opresión dentro de los Estados sahelianos. En los nuevos Estados independientes del África Occidental la comunidad tuareg se encontró como una minoría aislada de los centros de poder, no solo geográfica sino también culturalmente. A pesar de haber manifestado infructuosamente a las autoridades coloniales su intención de tener un territorio propio (Ould Cheikh, 1958), cuando las autoridades francesas se retiraron de Mali dejaron el poder en manos de los movimientos políticos dominados por las etnias negroides, mayoritarias en el sur. A riesgo de ser reduccionista, la competición por el poder y los recursos en el norte enfrentó desde entonces a los considerados como blancos (tuaregs y árabes) y a los negros (songhais y peuls, además de las etnias negroides mayoritarias en el sur) (Lecocq et al., 2013). La etnia jugó un papel importante en este conflicto, así como la descolonización francesa, ya que durante la colonización se mantuvieron buenas relaciones con clanes tuaregs para expandir su influencia (Hall, 2013). Con la llegada de la independencia, los tuaregs no estaban dispuestos a ser dominados por negros cuando históricamente ellos habían sido el grupo étnico que los había dominado (Harmon, 2014).

Las políticas de los sucesivos gobiernos malienses se caracterizaron por ser hostiles hacia los nómadas tuaregs. Se intentó sedentarizar a estas comunidades nómadas (Grégoire, 2013) y se quiso implantar una mandeficación²⁰ del país, incluso prohibiendo el tamasheq idioma tuareg (Harmon, 2014), a la vez que las sucesivas insurrecciones eran aplastadas militarmente. Asimismo, como consecuencia de un déficit en el esfuerzo

19 Los tuaregs son un pueblo nómada cuyo idioma es el tamasheq o tuareg. Entre ellos se denominan KelTamasheq, el pueblo que habla tamasheq. El tamasheq o tuareg es un idioma cercano al bereber. El pueblo tuareg se reparte entre varios Estados del Sahel: Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Libia, Chad y Argelia. La rebelión tuareg también ha tenido focos en otros países, como Níger que también ha visto la sucesión de alzamientos tuaregs en su territorio.

20 Con mandeficación se refiere a la política de privilegiar y fomentar la cultura y el capital humano procedente del sur del país donde predominan las etnias negroides mandé (bambara, soninké, etc.).

de inversión y de atención de las necesidades de las poblaciones de las regiones del norte, la sensación de humillación y de discriminación aumentó entre ellas, y los levantamientos armados no cesaron. En los años ochenta, miles de jóvenes tuaregs, acuciados por la falta de oportunidades y por el impacto de las graves sequías, comenzaron a exiliarse a los países de la región ricos en petróleo, en especial Argelia y Libia, donde cientos de ellos se integraron en el ejército gadafista y adquirieron experiencia de combate.

La larga lucha por la autodeterminación tuareg no es una ideología que hace unanimidad entre los tuaregs, que poseen una estructura social muy jerarquizada, y ni mucho menos entre la población del norte de Mali, donde la comunidad tuareg es una minoría²¹. En el inicio de los años noventa los profundos cambios en dirección a la democracia que experimentó Mali beneficiaron a las reivindicaciones tuaregs y en medio de momentos de cambio democrático se satisficieron algunas demandas del movimiento tuareg a principios de los noventa (Boilley, 1999). La euforia prodemocrática dio lugar a la firma del Pacto Nacional en 1992 entre el Gobierno y los principales grupos rebeldes, sin embargo, con el paso de los años las principales cláusulas del Pacto Nacional nunca se han implementado de forma efectiva (Mali, 1992). El incumplimiento de las promesas y las viejas heridas de los sangrientos años noventa empujaron a una parte frustrada de la comunidad tuareg a mantener sus demandas. Las diferentes facciones tuaregs apostaron por un antiguo propósito, la independencia del Azawad. En la organización del nuevo movimiento MNLA en 2011 se consensó que el principal objetivo era acabar con la “ocupación ilegal del Gobierno de Bamako del Azawad” y la independencia del Azawad²².

El inicio de la nueva rebelión no fue ninguna sorpresa para el Gobierno central del presidente ATT que, al tanto de las discusiones en el seno del movimiento tuareg, había intentado evitar el estallido de las hostilidades y había reforzado militarmente la posición del ejército en el norte. El MNLA emprendió el ataque a las guarniciones del ejército en Ménaka, en la región de Gao, que cayó el 17 de enero 2012. Un mes después del inicio de la ofensiva el avance de las milicias tuaregs era notable y gran parte de las bases del ejército maliense habían sido conquistadas²³.

Ante esta alarmante situación, un golpe de Estado en Bamako el 22 de marzo de 2012 terminó de apuntalar la decadencia del Estado en el norte. Con un ejército desestructurado por la crisis política, las facciones rebel-

21 Los combatientes tuaregs por la autodeterminación son una minoría, generalmente una elite que no ha sido mandatada por la mayoría de la población tuareg, sino que se pretende erigir en su representación. Cabe recordar que no hablan por toda la comunidad tuareg ni por el resto de etnias del norte de Mali (Grégoire, 2013).

22 Hasta la fecha, la división en el movimiento tuareg había sido la tónica, pero en esta rebelión se hizo énfasis en la unidad de los grupos armados tuaregs.

23 Se difundieron rumores de la participación de grupos como Al Qaeda en el Magreb islámico, en especial por el Gobierno de Bamako. La información que llegaba desde el desierto maliense era escasa y se confundía con la intención del Gobierno de ATT de desprestigiar al movimiento tuareg.

des no tuvieron dificultad en conquistar las principales ciudades del norte en tres días, Kidal, Tombuctú y Gao (30 y 31 de marzo y 1 de abril respectivamente). Nunca antes habían podido expulsar al Estado maliense con tanta contundencia y rapidez. El MNLA proclamó la independencia unilateral del Azawad el 6 de abril de 2012 mientras que el fragmentado y pobremente armado ejército de Mali anunciaba una “retirada estratégica²⁴”.

Mapa 3
Control de las principales ciudades del norte de Mali por el MNLA el 6 de abril, el día de la declaración unilateral de independencia del Azawad



Fuente: Wikipedia. Wikimedia Commons.

24 En esta fase de la insurrección tuvo lugar el sangriento episodio de Aguelhoc. En esta localidad cercana a la ciudad de Kidal (extremo noreste), se tiene constancia de que, después de su conquista por fuerzas rebeldes tuaregs, cerca de un centenar de soldados malienses fueron tomados prisioneros para más tarde ser ejecutados a sangre fría. La forma de eliminar a los prisioneros conmocionó a la opinión pública maliense cuyo Gobierno vio la mano de AQMI, en colaboración con los tuaregs rebeldes. Una comisión de investigación puesta en marcha por el Gobierno de ATT confirmó la participación de AQMI en el asesinato y las potencias extranjeras así lo corroboraron.



4.2. La expulsión del MNLA y la ocupación yihadista del territorio

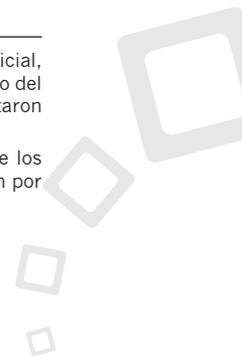
El levantamiento que estalló en enero de 2012 tuvo los tintes de una nueva rebelión tuareg. Pero unos pocos meses después fue usurpada por los grupos yihadistas. Estos grupos estaban mejor armados y poseían mayores recursos, lo que les permitió ser unos actores a tener en cuenta. En los primeros momentos de la insurrección, el MNLA estableció alianzas con otros actores no estatales: Ansar Din, liderado por tuareglyad Ag Ghali, y probablemente con elementos de AQMI. Estos actores lucharon junto al MNLA contra el objetivo común, el ejército maliense. Los grupos yihadistas participaron de los ataques tuaregs formando una coalición oficiosa, que más tarde tuvo una efímera alianza oficial en abril de 2012²⁵. Debido a su poderío armamentístico y su número de combatientes fueron trascendentales en la ofensiva que permitió al MNLA declarar la independencia del Azawad. Pero el sueño separatista tuareg pronto fue truncado por los grupos yihadistas.

La crisis del norte de Mali pasó a una segunda fase para convertirse en el proyecto de creación de un Estado islámico en territorio maliense, una primicia en África del Oeste contemporánea antes de los intentos de Boko Haram por controlar grandes territorios en el noreste de Nigeria (Thurston, 2016). La crisis también descansó sobre factores étnicos y de memoria histórica de los residentes del norte, que dan pistas sobre el triunfo de los grupos yihadistas e islamistas en su empeño en controlar la región.

Los largos años de rebeliones y los excesos de los combatientes tuaregs han generado hastío entre la población maliense en general, y en especial entre los residentes del norte de otras etnias no tuareg que también han sufrido las consecuencias de la lucha por la autodeterminación²⁶. En el pasado se crearon movimientos populares armados en torno a etnias para defenderse de las milicias armadas tuaregs, como los Ganda Izo (“hijos de la tierra”, de etnia songhai) que se alzaron en armas con el apoyo de Bamako. En la última rebelión iniciada en enero de 2012, estas milicias estuvieron en alerta desde el inicio para contrarrestar la ofensiva tuareg. Esta animadversión entre las poblaciones no tuareg, exacerbada desde hace un tiempo por la mala gobernanza y por los condicionantes climáticos del norte de Mali, es clave para entender el éxito del proyecto yihadista. La enemistad y los conflictos preexistentes fueron sabiamente manipulados por los combatientes yihadistas que, con la ayuda de un discurso religioso que en principio no es excluyente por la etnia, lograron expulsar al laico MNLA y se adueñaron del norte del país (Tinti, 2012; Thiam, 2012).

25 Tras la conquista del territorio, los líderes de AnsarDin y del MNLA negociaron una alianza oficial, pero las divergencias en torno al lugar del islam y la aplicación de la sharía en el hipotético Estado del Azawad, como quería AnsarDin, dieron al traste las negociaciones y desde entonces se enfrentaron como rivales.

26 Según un informe de Amnistía Internacional (International Amnesty, 2012), una gran parte de los abusos cometidos durante la rebelión fueron protagonizados por miembros del MNLA. También por las fuerzas de seguridad malienses.



Hasta el inicio de la rebelión, estos grupos armados actuaban en la semiclandestinidad en el desierto y en las ciudades, beneficiándose del laxismo del Gobierno de Bamako y ligados al tráfico de estupefacientes. Los grupos yihadistas pasaron de esa semiclandestinidad a administrar y gestionar ciudades y poblaciones, un desafío que solventaron apoyándose en un primer momento en las viejas rencillas locales entre comunidades y en afiliaciones clánicas. La presencia en sus filas de líderes argelinos y mauritanos y de combatientes extranjeros²⁷ provenientes de países de la región, añadida a la implementación de una ley islámica ajena a la práctica tradicional religiosa de la zona, hizo sentir finalmente una desconfianza en los residentes locales. Sin embargo, en un primer momento no evitó el reclutamiento en el ámbito local y el relativo y temporal alivio de la situación de los residentes que llegaron a aceptar su control. Una de las evoluciones más preocupantes de la ocupación yihadista fue la aparición de miembros locales en las filas de estos grupos y la creación de grupos armados y ramas de los mismos con ascendencia local que ha terminado por desangrar aún más las heridas del norte del país.

Además de abundar en la sensación de desorden y animadversión producida por la ocupación del territorio por el MNLA hasta abril de 2012, los grupos armados también se apoyaron en su gran capacidad armamentística y adquisitiva, algo clave para entender su éxito. Gracias a su capacidad económica, pudieron ofrecer a la población local cierto alivio económico y social en un contexto caracterizado por la percepción local de ser irrelevantes para el Estado maliense, por la extensión de la pobreza y por un déficit de desarrollo. Estos grupos se esforzaron en mejorar las condiciones de vida de la población local, en clara contraposición con el dominio y los abusos de los tuaregs, e incluso llegaron a atraer a jóvenes malienses refugiados en el sur por la breve bonanza que lograron imponer en sus dominios²⁸.

Los grupos armados AQMI, MUYAO y Ansar Din pasaron a expulsar al MNLA en junio de 2012. Este dejó de ser un actor relevante en el verano de 2012. Los grupos yihadistas se dividieron el control del territorio, especialmente las principales localidades de las regiones del norte (mapa 4). Ansar Din y AQMI se localizaron en Tombuctú, MUYAO pasó a dominar Gao y Ansar Din logró desbancar de Kidala sus antiguos aliados y ahora rivales tuaregs del MNLA. MUYAO concretamente se esforzó en ocupar la ciudad de Gao, ciudad de tránsito de estupefacientes, de donde se cree que provienen la mayoría de sus miembros. En cuanto a AQMI, su gran potencial armamentístico distribuido en las diferentes qatibas o brigadas repartidas geográficamente en el desierto del Sáhara reportó un impor-

27 La sospecha de que militantes nigerianos de Boko Haram viajaron al norte de Mali para sumarse a AQMI y la presencia de otros combatientes extranjeros siempre ha sido una constante desde que los grupos islamistas tomaron el control en el norte de Mali (JeuneAfrique, 2012).

28 La extensión de una cierta bonanza proporcionó legitimidad a los grupos armados islamistas que ocuparon el territorio (IRIN News, 2012).

tante peso en la conquista. La organización pasó a controlar la ciudad y región de Tombuctú, junto con Ansar Din. Ansar Din, liderado por el tuareg del clan de los Ifoghas Ag Ghali, y con muchos componentes de ese clan entre sus filas, dominó Kidal en una clara señal de erigirse como el líder tuareg por excelencia después de que se le denegase liderar la rebelión del MNLA contra el Estado maliense. En estos territorios los grupos intentaron implantar un Estado islámico a través de la imposición de la sharía y consolidar así un refugio desde donde realizar sus actividades clandestinas y terroristas en la región del Sahel.

Mapa 4
Control de las principales ciudades del norte de Mali por los diferentes grupos armados, enero de 2013



Fuente: Wikipedia.WikimediaCommons.

5. La gobernanza islamista: control social y territorial islamista en el norte de Mali en 2012

La expulsión del MNLA de las principales localidades del norte de Mali por las fuerzas yihadistas inauguró una nueva gobernanza de la zona. Los grupos yihadistas asumieron el control de las regiones y ejercieron el poder en las principales ciudades de Kidal, Tombuctú y Gao (cuadro 1). Por primera vez, los grupos yihadistas tenían el control de grandes ciudades y, en teoría, de un amplio territorio, similar a la extensión de Francia. Los principales líderes y grupos se dividieron el control de las zonas e impusieron, de una forma irregular, sus leyes basadas frecuentemente en una interpretación rigorista de la sharía para instaurar un supuesto Estado islámico. A continuación, se examinan los principales grupos y la forma de tomar el control del norte de Mali, ejemplificado con algunos testimonios de dicha experiencia yihadista por personas que vivieron bajo su control.

5.1. Líderes yihadistas: entre lo foráneo y lo local

Hasta 2011, las unidades saharianas o qatibas de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) fueron los grupos de terroristas más importantes en la región. Se tiene constancia de que su antecesor, el grupo argelino Grupo Salafista por la Predicación y el Combate (GSPC) mantenía actividad desde principios de los años 2000 bajo el liderato de Mokhtar Belmokhtar. Este personaje es considerado el terrorista argelino más conocido en la región.

Mokhtar Belmokhtar—conocido como Khalid Abu al-Abbas y apodado entre otros nombres como “El tuerto”— nació en 1972 en Ghardaia, sur de Argelia. Comenzó su actividad armada durante su paso por Afganistán a principios de los años noventa, donde recibió entrenamiento en los campos de los combatientes árabes afganos. A su regreso a Argelia, formó parte del Grupo Islámico Armado (GIA), el grupo terrorista que protagonizó las terribles actividades armadas islamistas en la guerra civil argelina (Harmon, 2014, 52). Pronto se convirtió en el comandante o amir de las unidades del Sáhara para finalmente incluirse en el GSPC constituido en 1998. Allí se dedicaba a traficar con armas y otras mercancías para el GSPC —y desde 2007 para AQMI— que había extendido sus tentáculos al sur de Argelia y al norte de Mali a inicios del año 2000 (Harmon, 2014, 57).

Según algunas fuentes, Belmokhtar se dedicaba a traficar con tabaco a gran escala lo que le valió el sobrenombre de “Mr. Marlboro” (Black, 2009). Este sobrenombre y la sospecha de su contacto con estas mercancías ha sido incómodo (NYT, 2008) para un personaje que se presenta como un musulmán pío en consonancia con la idea salafista de ser musulmán, aquel musulmán que se atiene al comportamiento recto y moral de los primeros seguidores del profeta Mahoma o los conocidos como los al-salaf al-salih. Ese comportamiento ideal supone no tener relación con sustancias consideradas

pecado o haram como el tabaco, y a los yihadistas les concede una supuesta legitimación islámica a su desempeño violento.

El terrorista argelino ha estado involucrado en secuestros de occidentales a partir de 2008, lo que le ha reportado recursos suficientes para plantear una estrategia de inmersión en las sociedades sahelianas y mantenerse como un líder yihadista de renombre en el Sahel. La riqueza adquirida por el pago de los rescates le permitió atraer poblaciones y aliarse con las elites locales del norte de Mali, Mauritania y otros Estados del Sahel, e incluso casarse con mujeres locales para profundizar su arraigo en la región.

A pesar de considerarse bajo el mismo paraguas de la organización AQMI, los diferentes líderes combatientes en el sur argelino y el norte de Mali competían entre sí. Manteniendo la lealtad al emir de AQMI, Abdelmalek Droukdel, cada qatiba actuaba según su líder, existiendo en ocasiones rivalidades entre los líderes de las mismas. Una de esas competiciones se materializó entre Belmokhtar y el líder de la qatiba Tariqlbn Ziyad, Abd al Hamid Abu Zayd. Desde 2008 hasta la muerte de este último en 2013, la rivalidad fue palpable entre ambos personajes.

Abu Zayd nació en sur de Argelia, en Touggourt y fue enviado como Belmokhtar al sur de Argelia y norte de Mali para establecer las bases del GSPC después de combatir en el norte de Argelia. En 2008 empezó su campaña de secuestros de occidentales, por los que se supone que obtuvo grandes sumas de dinero. Dos rehenes, el británico Edwin Dyers y el francés Michel Germaneau, fueron ejecutados estando en su posesión ya que presumiblemente los gobiernos rehusaron pagar por el rescate. Estas acciones sanguinarias le valieron el reconocimiento de estar más comprometido con la yihad que su rival Belmokhtar.

La rivalidad y la independencia con que Belmokhtar actuaba se vio reflejada en unas supuestas misivas de la dirección de AQMI encontradas en Tombuctú (Combelles Siegel, 2013). En ellas el núcleo de AQMI en Argelia se quejaba de la insubordinación de Belmokhtar, aludiendo a que ignoraba las instrucciones y que rechazaba comunicarse con ellos, por lo que parece que la rivalidad también existía entre Belmokhtar y la cúpula argelina. Puede que como consecuencia de ello, el núcleo de AQMI cambió sus apoyos hacia los adversarios de Belmokhtar en el Sahel, el resto de comandantes del Sáhara incluyendo a Abu Zayd.

Fruto de esta mala relación tuvo lugar la decisión de Belmokhtar de abandonar AQMI en diciembre de 2012 y crear un grupo nuevo: Al Muwaqqi'unbi-dam (Los que firman con sangre), reclamando lealtad a Al Qaeda central. Pronto estableció contactos con el otro grupo que se escindió de AQMI, el Movimiento por la Unicidad y la Yihad en África del Oeste (MUYAO), con el que se alió en 2013 para formar Al Murabitun (Los Almorávides)²⁹.

29 AQMI emitió el pasado 4 de diciembre de 2015 un comunicado en el que anunciaba la reincorporación del grupo de Belmokhtar, Al Morabitun, en la organización en lo que parece una reconciliación entre las partes (Studio Tamani, 2015).

La fundación de MUYAO se remonta a 2011, pero se sigue conociendo poco sobre este grupo. Se cree que es una escisión saheliana y relativamente reciente de la organización AQMI. En octubre de 2011 sus líderes anunciaron la existencia del grupo con motivo del secuestro de dos cooperantes españoles y de una italiana en el campo de refugiados de Tindouf, Argelia. Desde el espectacular secuestro en Argelia, el grupo ha reivindicado la expansión de la yihad armada a toda el África Occidental. Su razón de ser no parece tanto la competición entre líderes, sino la oposición a la argelinización de las cúpulas de AQMI y la distribución de los beneficios de las actividades del grupo. MUYAO ha hecho hincapié en que sus miembros y líderes no son argelinos. La escisión del grupo tiene un componente local del norte de Mali importante, lo que puso en evidencia la progresiva implantación de los grupos terroristas en la región. Sus líderes son un árabe mauritano, Hamada Ould Mohamed Kheirou, y Abou Ali, un argelino de ascendencia maliense, mientras que sus bases han resultado ser mayoritariamente árabes, peuls y songhais de la región de Gao, Mali, así como miembros de estas comunidades del otro lado de la frontera, en Níger.

Además de MUYAO, en el resto de movimientos terroristas se dio un componente local relevante. Otra muestra de la indigenización de los grupos yihadistas fue la aparición de líderes de procedencia local adheridos al resto de grupos yihadistas. Varios testimonios de personas que sufrieron los abusos de estos grupos durante la ocupación relataron que conocían a algunos de sus partidarios porque eran residentes en la zona. Otros personajes locales salieron a la luz en la prensa como líderes comprometidos con la ideología yihadista, como Ould Hamaha³⁰ o Sanda Ould Boumana³¹.

Por su parte, Ansar Din se convirtió en el grupo local por excelencia. Profundamente comprometido con la causa tuareg, su dirigente Iyad Ag Ghali intentó erigirse en líder del movimiento tuareg que se estaba construyendo en 2011 para alzarse contra el Estado maliense. Ag Ghali, antiguo líder de las rebeliones tuaregs de los años noventa, se convirtió en los últimos años en un devoto musulmán y quiso extender su ferviente visión religiosa próxima al salafismo en el movimiento tuareg. Su fracaso en liderar, en primer lugar, el movimiento rebelde y, más tarde, para denominarse el sucesor del Amenokal o jefe supremo tradicional tuareg, le hizo decantarse por la fundación de su propio movimiento con el objetivo de instaurar la sharía en la zona, sin olvidar las históricas reivindicaciones tuaregs.

30 Este personaje, berabiche originario de Tombuctú, transitó en varios grupos: de AQMI en los primeros tiempos, a Ansar Din; de ahí pasó a afiliarse a MUYAO creando su propia qatiba, llamada Ansar al Sharia. Falleció en marzo de 2014 como consecuencia de las operaciones francesas antiterroristas.

31 Originario de la región de Tombuctú, fue la cara pública de AnsarDin durante la ocupación de la región. Ould Boumana se entregó a las autoridades mauritanas en 2013, y en agosto de 2015 quedó en libertad.



5.2. Actividades, reclutamiento y financiación

La indigenización de las unidades terroristas venía teniendo lugar progresivamente desde antes de la ocupación islamista y terminó por consolidarse bajo la dominación yihadista (cuadro 1). MUYAO y AQMI fueron los primeros en reclutar de una forma transnacional en una región en que los grupos armados tradicionalmente reclutaban exclusivamente entre líneas de clanes y etnias. Las unidades de AQMI hicieron un esfuerzo por volverse más locales, como demuestra la creación de una qatiba tuareg en 2010 que reclutaba entre tuaregs malienses de diferentes clanes y era liderada por Abdelkrim al Targui, el primer líder no argelino dentro de la organización AQMI. Otra brigada liderada por un argelino, Yahya Abu Al Hammam, fue creada con mauritanos y árabes berabiches de la región de Tombuctú. Es de destacar que el arraigo local larvado durante años es uno de los factores más importantes que permitió a los grupos yihadistas ser actores centrales durante la rebelión tuareg de 2012 y les abrió las puertas para el control del norte de Mali.

La ocupación llevó a MUYAO a reclutar en sus rangos a jóvenes de diferentes etnias. En primer lugar, los árabes del valle de Tilemsi (zona norte de la región de Gao) se adhirieron a MUYAO por su función de protección frente al MNLA, al que consideraban hostil, asimismo se sentían atraídos por su capacidad económica. El grupo yihadista también reclutó entre las etnias peul y songhai, a pesar de que en su núcleo y su fundación no era su base étnica original.

MUYAO se financia principalmente con el secuestro de ciudadanos extranjeros³² y presumiblemente con el negocio del contrabando de cocaína y otras mercancías, donde Gao mantiene una posición estratégica³³. El grupo camina entre la frontera de grupo criminal dedicado al secuestro y al tráfico de estupefacientes, y grupo terrorista yihadista. A pesar de su gran interés en el tráfico de la cocaína que atraviesa en norte de Mali, no se puede desdeñar su vertiente yihadista demostrada con la realización de operaciones terroristas tanto en el sur de Argelia como en el norte de Mali³⁴. Además, durante la ocupación, el grupo se preocupó en ganarse a la población. Con las sumas de dinero obtenido, la cooptación y la manipulación del hastío de la población hacia los secesionistas tuaregs, inicial-

32 Tras el secuestro en 2011 de tres europeos en Argelia, liberados en 2012, MUYAO secuestró a siete funcionarios argelinos del consulado de Argelia en Gao en abril de 2012. Dos murieron en cautiverio y el resto fue liberado en 2012 y en 2014. También en 2012, el grupo secuestró a un ciudadano franco-portugués al que liberó en diciembre de 2014.

33 En Gao se encuentra el barrio conocido como Cocainebougou (el barrio de la cocaína) donde los traficantes locales de mercancías ilícitas poseen lujosas villas (Lebovich, 2013).

34 Por ejemplo, la colocación de un coche bomba en una comisaría en Tamanrasset en 2012 y los coches bomba en Arlit (Níger), Kidal y Ménaka, reivindicados por el grupo en 2013, además de la larga lista de operaciones contra los cuarteles militares malienses y las tropas extranjeras en el norte de Mali desde la liberación por la operación Serval.



mente MUYAO logró instalarse cómodamente en sus dominios en Gao. Sin embargo, su severidad en la aplicación de su versión de la justicia islámica y la aparente arabización del grupo sembró dudas entre los residentes (Tinti, 2013).

En cuanto a Ansar Din, la influencia espiritual y el prestigio militar que su líder Ag Ghali posee dentro de una parte de la comunidad tuareg seguía vigente. Esto atrajo a numerosos seguidores y personajes de renombre, incluso de dentro de las filas del MNLA. Tomando el islam como bandera y la implantación de la sharía como prioridad, Ansar Din intentó sobrepasar las divisiones entre clanes tuaregs y entre etnias en el norte de Mali y con ello hacer posible la idea de controlar una amplia zona no necesariamente circunscrita adonde existieran apoyos al proyecto secesionista tuareg. El movimiento siempre estuvo liderado por una facción de la jerarquizada estructura social tuareg, los tuaregs de los Ifoghas (nobles); y sus principales preocupaciones y demandas eran ampliamente tuaregs, si bien, no la secesión en sí, lo que le enfrentó a la principal reivindicación del MNLA. Su condición eminentemente local y sus demandas locales le hicieron ser tomado en cuenta en las negociaciones de paz impulsadas por la mediación internacional, que tuvieron lugar en el último trimestre de 2012. Sin embargo, su apuesta por una alianza con las brigadas de AQMI y su ofensiva contra las posiciones del ejército maliense en enero de 2013 (ver 6.1) dieron al traste con la negociación.

Hasta antes del estallido de la rebelión del MNLA, las brigadas sahelianas de AQMI estaban concentradas fundamentalmente en el negocio de secuestro. Los ataques y acciones terroristas contra los gobiernos regionales y los intereses occidentales en el Sahel solo habían tenido lugar en Mauritania a partir de 2005. Bajo estas circunstancias de relativa tranquilidad en el norte de Mali, los yihadistas argelinos pudieron establecer sus bases entre 2003 y 2011. Algo que favoreció aquello fueron los factores anteriormente descritos, como la política de laxismo, sino de colaboración, del presidente maliense Amadou Toumani Touré. Más preocupado por el incremento de los enfrentamientos causados por los rebeldes tuaregs en el norte del país y la posibilidad del estallido de una nueva rebelión, el presidente maliense a partir de 2006 empleó la táctica de la guerra por delegación. Para ello, se apoyó en las facciones rivales de los rebeldes tuaregs, a los que permitió su participación en el tráfico de mercancías ilícitas, incluso en el de estupefacientes. Las relaciones de estos grupos, compuestos fundamentalmente por árabes del valle del Tilemsi y tuaregs imghads (vasallos), con las redes criminales y con los grupos armados, incluido con AQMI, se mantuvieron. Aunque no hay unanimidad en relacionar a los yihadistas con el narcotráfico, existe la creencia de que las brigadas de AQMI se suelen beneficiar del tráfico de la droga generalmente ejerciendo de escolta durante el tránsito por el norte de Mali hacia las costas mediterráneas (ICG, 2005).

Pero la gran fuente de financiación es, como se ha visto, el secuestro. Desde 2008 hasta 2015 una cuarentena de occidentales han sido secuestrados en el Sahel por los grupos yihadistas. El último hasta la fecha es un ciudadano australiano secuestrado en el norte de Burkina Faso en enero de 2016. De todos ellos, en la actualidad (febrero de 2016) la gran mayoría fueron liberados: uno fue liberado en una operación de fuerzas especiales, ocho murieron o fueron asesinados por sus captores y cinco siguen bajo custodia de sus captores. Los secuestros han sido realizados en Mauritania, Mali, sur de Argelia, Níger, Burkina Faso y en el sur de Túnez, aunque todas las liberaciones tuvieron lugar en el norte de Mali.

El pago de los rescates por los gobiernos occidentales genera controversia. No hay información concluyente sobre ello, pero es probable pensar que en todos los casos que hubo una liberación sin derramamiento de sangre, los gobiernos pagaron un rescate por cada rehén en posesión de estos grupos terroristas. Algunos autores calculan que se han pagado a los grupos yihadistas hasta 80 millones de euros por los rehenes liberados entre 2008 y 2014 (Callimach, 2014). Otros apuntan a cifras aún mayores (Daniel, 2012; Stratfor, 2013). En cualquier caso, estas sumas de dinero en el norte de Mali son una cantidad enorme que ha ayudado a estas organizaciones terroristas a armarse poderosamente, alterar los equilibrios de poder, y a cultivar relaciones y alianzas en sus entornos. En cada negociación y liberación de rehenes se ponía en marcha una larga red de intermediarios, muchas veces aliados de los jefes de Estado de los países sahelianos, y se creaba una red de intereses asociados al pago de los rescates. El pago de estos rescates convirtió a AQMI y a MUYAO en socios financieramente poderosos e influyentes en el ecosistema de actores y grupos armados en el norte de Mali antes del advenimiento de la crisis en 2012. Además, el dinero recolectado por estos grupos terroristas es invertido en aumentar sus capacidades letales, en el adoctrinamiento y entrenamiento de los combatientes, así como en la compra de armamento.

Cuadro 1
Actores no estatales durante la crisis de 2012-2013 en el norte de Mali

Grupo armado	Ideología	Fecha de creación	Procedencia de líderes y bases	Control entre 2012-2013
Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) y Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)	Internacionalismo yihadista*, salafismo-yihadista	1998 Hasta 2006, GSPC, y desde 2007, AQMI	Originalmente argelino, la mayoría de los líderes son árabes argelinos, incluido Belmokhtar. Sus bases en el norte de Mali son heterogéneas: generalmente argelinos, árabes malienses y de países de la región y tuaregs malienses.	Tombuctú
Movimiento por la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO)	Internacionalismo yihadista, salafismo-yihadista	2011	Líderes árabes malienses y mauritanos. Sus bases son heterogéneas: árabes, peuls y songhais del norte de Mali y de países de la región.	Gao y Douentza
AnsarDin	Nacionalismo tuareg, islamismo, internacionalismo yihadista (desde agosto 2014)	2011	Líderes tuaregs malienses (clan Ifoghas). Sus bases son tuaregs (hasta 2015 que se cree que recluta entre otras etnias del centro y sur de Mali).	Kidal, Tombuctú y zona central (Mopti)
Movimiento por la Liberación del Azawad (MNLA)	Nacionalismo tuareg, separatismo	2011	Líderes tuaregs malienses (clan Ifoghas). Sus bases son tuaregs.	Kidal y alguna región de Gao
GandaKoy y GandaIzo**	Autodefensa territorial y étnica.	1994 (GandaKoy); 2008 (GandaIzo).	Songhais y peuls malienses.	-

*Por ideología cercana al internacionalismo yihadista se entiende la estrategia de lucha armada global contra Occidente y los poderes impíos para reinstaurar los principios del islam, fraguada por Osama Bin Laden (1957- 2011) y Ayman al Zawahiri (1951) a partir del año 2001.

**Movimientos armados de autodefensa frente a los grupos tuaregs (se comentan más adelante en el artículo).

Fuente: Elaboración propia.

5.3. Tomando el control del norte de Mali

Después de dos meses de tensiones entre el MNLA y el resto de ocupantes, las regiones del norte de Mali, incluida una región del Mopti³⁵, fueron ocupadas por las fuerzas islamistas, AQMI, Ansar Din y MUYAO (Roger, 2012). Como ejemplo de la toma de control del norte de Mali se presenta el caso del grupo MUYAO en la región de Mopti y Gao, donde se realizaron visitas sobre el terreno durante y después de su presencia. MUYAO se convirtió en el nuevo dueño de Gao, la principal ciudad del noreste, de la región de Gao y de Douentza, al sur de Gao. En junio de 2012, la revuelta de los jóvenes de Gao contra el control y los abusos de los tuaregs del MNLA en la ciudad permitió a MUYAO expulsar a las milicias tuaregs. Tras ello, logró controlar las ciudades estratégicas y fronterizas del norte, lo que le permitió adueñarse del territorio y ganar la confianza de las poblaciones árabes, peuls y songhais. Estas habían sido víctimas de los rebeldes del MNLA durante los meses anteriores. A diferencia del MNLA, MUYAO vino como unificador y justiciero y logró aunar a su causa a la masa popular, víctima del sistema político y de la dominación de la elite minoritaria tuareg.

En el valle del Níger, MUYAO se sirvió de los antagonismos existentes entre peuls y tuaregs desde hace una veintena de años, para reflotar sus rangos de jóvenes peuls, listos para tomar toda oportunidad que les permitiera adquirir armas y liberarse del yugo del MNLA. En el Hayré, una zona dentro de la provincia de Douentza, los peuls se unieron masivamente a MUYAO para aprender a manejar armas que se habían procurado para fines de autodefensa (Sangaré, 2013). De dicha zona y de otras localidades de la región de Gaose han obtenido fuentes de primera mano recolectadas gracias a estancias sobre el terreno de uno de los autores.

35 El cercle (empleado en el lenguaje administrativo para referirse a la provincia) de Douentza situado en el extremo noreste de la región de Mopti (región central) fue ocupado de la misma manera que las tres regiones del norte del país.

entre las poblaciones. La mayoría de las poblaciones sedentarias recurrían al comité de crisis para arreglar sus conflictos en lugar de acudir a MUYAO cuya justicia, inspirada en la sharía, era calificada de rigurosa.

Por su lado, los pastores nómadas que aceptaron a MUYAO recurrieron a la justicia del movimiento yihadista para arreglar los diferendos que los oponían al resto de comunidades. Principales aliados de MUYAO, los pastores nómadas se convirtieron bruscamente en los maestros de la zona. Esto no quedó sin consecuencias en las relaciones intercomunitarias después de la puesta en marcha de la operación Serval y el retorno de la administración pública en 2013.

El grupo yihadista tenía como ambición ganarse la confianza de las poblaciones del norte para poder instalarse de forma permanente en esta región saheliana. La aplicación de la sharía fue progresiva y con diferentes grados según la región. Después de tomar Gao, MUYAO estuvo en condiciones de crear una brigada de miembros de la comunidad songhaie implantar una policía islámica para proporcionar seguridad. También aseguró la continuidad de los servicios de base, como el funcionamiento de las escuelas, pero con la sola condición de que las niñas y los niños no estuvieran en la misma aula. Facilitó que los convoyes de ayuda humanitaria llegasen a todas las comunidades, ya fuesen bellah o esclavos, o elites políticas. Uno de los informantes de los autores que trabajaba para el Comité Internacional de la Cruz Roja informó que las comunidades tuaregs negras (bellahs) apreciaban al MUYAO por su justicia y su insistencia ante los notables tuaregs para el reparto justo de las ayudas humanitarias a todas las poblaciones. El grupo yihadista se mostró comunicativo y abierto a la cooperación con los comités de crisis y las instituciones tradicionales³⁶. Estos esfuerzos les reportaron, en un principio, un aumento de la legitimidad ante unas poblaciones que se consideran marginadas y olvidadas por el Estado.

En cuanto a la seguridad, MUYAO llevó a cabo actos concretos para la reducción de la inseguridad existente por la ausencia de autoridad. A través de la formación de una policía islámica tomó medidas para atajar la acción de los bandidos en la región y alivió a las poblaciones víctimas de robos y del pequeño bandolerismo. En las localidades más alejadas de los núcleos urbanos, los líderes de MUYAO distribuyeron sus números de teléfono a las poblaciones para que estas pudieran ponerles al corriente de los actos de bandolerismo en la zona. Es así como los pastores nómadas del Gourma (región geográfica entre las regiones administrativas de Tombuctú y Gao) y del Hayré (cercle de Douentza) se beneficiaron de la ayuda del grupo yihadista cada vez que la solicitaban. Vieron este movimiento como un medio para prevenir la frecuente inseguridad. Por tanto, en el cercle de

36 Tal y como trasladó A. Koïta, vicepresidente del comité de crisis de Douentza y 2.º adjunto al alcalde de la comuna urbana del mismo nombre.

Douentza el grupo era percibido por la mayoría de la población como una organización que trajo más seguridad que violencia (De Bruijn, Pelckmans y Sangaré, 2015). Bajo la dominación del grupo yihadista, la seguridad alcanzó su punto culminante. Según el alcalde de la comuna urbana de Ansongo, la capital del cercle homónimo en la región de Gao: “Bajo el MU-YAO, la seguridad de las poblaciones y sus bienes estaban bien aseguradas, mejor que bajo el poder del Estado maliense. No había prácticamente robos en las zonas cubiertas por el grupo. Las poblaciones tenían miedo de hacerse aplicar la sharía”³⁷.

Las investigaciones sobre el terreno constataron que los peuls víctimas de robos de ganado y de los ataques de los tuaregs sobre la franja fronteriza con Níger (cercle de Ansongo) y el Gourma fueron los primeros en unirse a la causa yihadista para poder procurarse armas y entrenamiento en los campos de MUYAO, en vista de tener más capacidad de enfrentarse a sus adversarios tuaregs. Otro de los casos de unión al grupo yihadista fueron las poblaciones de confesiones islámicas aparentemente rigoristas, cercanas al reformismo. Durante las estancias sobre el terreno se observó que ciertos miembros de la comunidad reformista o wahabí de las comunidades songhai y dogon se adhirieron con más facilidad al movimiento yihadista³⁸.

Hacia el final de agosto de 2012, el grupo yihadista MUYAO comenzó a aplicar su sharía de forma rigurosa. Este periodo coincide igualmente con el apogeo del movimiento en el norte. Poco después de haber sido bien acogido por una fuerte comunidad refractaria a la rebelión tuareg, MUYAO empezó a intensificar la imposición de sus reglas estrictas a las poblaciones del norte. Estas reglas hacían hincapié en el comportamiento puro y pío del musulmán y la musulmana, en su opinión, necesario para formar el Estado islámico. Entre las reglas que impusieron estaban muchas prohibiciones y maneras de comportarse. Dichas reglas eran implantadas por la policía islámica, encargada de vigilar los comportamientos de la población, hacer cumplir los preceptos islámicos y de ejecutar las penas a quienes cometiesen infracciones. Algunas de las reglas impuestas eran la obligación de las mujeres a velarse, la prohibición de fumar tabaco, la prohibición de escuchar música, la prohibición de festejar ceremonias como bautizos o bodas, la prohibición de consumir alcohol, el cierre de bares y salones de peluquería para las mujeres, etc.

37 Entrevista del autor B. Sangaré en noviembre de 2014.

38 No obstante, no se puede generalizar que la corriente reformista es más propensa a la radicalización o a la unión a grupos armados yihadistas. Como se ha mencionado más arriba, la corriente wahabí llegó a África del Oeste en general, y a Mali en particular, en los años cuarenta y hasta recientemente no había protagonizado procesos de radicalización. Además, muchos de los líderes islámicos de Mali que se consideran de la corriente reformista son respetados por toda la sociedad y rechazaron el proyecto yihadista en el norte.

Las penas impuestas a la población por incumplir estas reglas eran severas. Estas se dividían en tres: la flagelación en público, la amputación de extremidades y la ejecución. Es en este momento que el grupo yihadista fue rechazado por la población sedentaria que encontraba muy estrictas y constringentes las reglas que imponía. En cambio, las poblaciones nómadas consideraban que estas leyes eran normales y prescritas por el islam. Un octogenario de Fétésambo, campamento peul en el cercle de Douentza, declaró a uno de los autores sobre el terreno: “La sharía de MUYAO no hace más que reglar la vida en comunidad y no podría disgustar a un buen musulmán. Gracias al MUYAO, conocemos la justicia y la seguridad, lo que el Estado maliense no nos ha podido dar jamás”³⁹.

En las otras regiones controladas por los grupos yihadistas, la administración bajo la aplicación de la sharía fue similar. Por un lado, los grupos que ocuparon Tombuctú y Kidal se preocuparon en mantener los servicios de base y mantener a la población con las necesidades cubiertas. Sin embargo, la otra cara del control de los nuevos dirigentes islamistas fue la imposición de reglas que fueron consideradas como extranjeras por esa sociedad. Los grupos yihadistas también se ensañaron con la destrucción de parte del patrimonio cultural, religioso e histórico de la región. La destrucción de cementerios, mausoleos y tumbas de eruditos y de santos sufíes se realizó a partir de julio de 2012 en Tombuctú y en Gao. Estas tumbas, muchas de ellas con siglos de antigüedad, son ampliamente veneradas por las poblaciones locales y algunas de ellas están clasificadas como patrimonio de la humanidad por la UNESCO. Tombuctú es conocida por albergar antiguas universidades islámicas y por haber sido en otros tiempos un gran centro de sabiduría islámica. No obstante, los yihadistas, armados con picos y martillos, destruyeron dos decenas de tumbas sufíes y elementos arquitectónicos de la ciudad de Tombuctú y de Gao con la justificación de ir en contra de la idolatría que suponían dichos monumentos. Asimismo, la Unesco calcula que 4200 antiguos manuscritos de gran valor cultural que albergaba Tombuctú fueron quemados o robados por las fuerzas ocupantes, si bien la mayoría de los manuscritos habían sido realojados en otras ciudades a tiempo para salvarlos de la ocupación que se cernía sobre el norte del país.

La policía islámica era la encargada de llevar a los infractores ante un tribunal que emitía un veredicto sumario, sin posibilidad de defensa. Dicha policía islámica se identificaba con un chaleco azul en el que se leía su nombre en árabe y en francés. Las penas eran aplicadas por miembros de la propia policía en plazas públicas después de haber convocado a la población para que asistiera, con el objetivo de amedrentarla. Para las penas consideradas como menos graves por el tribunal, como fumar tabaco o beber alcohol, la pena era la flagelación, que se hacía con ramas de árboles

39 Testimonio recogido por el autor B. Sangaré en octubre en 2012 ante A.A.D. en Fétésambo.

o con pelos de camello. Muchas veces la pena se asociaba con un maltrato por parte de la policía islámica durante el cautiverio hasta hacer efectiva la pena. Las restricciones sociales, como la prohibición de la celebración de bodas o bautizos, y la vigilancia e imposición de cierta moral, implicaba también la flagelación a mujeres que rehusaban velarse, o el escuchar o tener música en el móvil. La música que se permitía escuchar era únicamente la recitación los versos del Corán.

Para las penas consideradas más graves, el castigo impuesto era la amputación de una o dos extremidades. Sin embargo, la aplicación de estos castigos variaba según la localidad y los dirigentes de la misma; por ello, por ejemplo, no en todas las localidades se realizaron amputaciones. En Tombuctú y Kidal parece que los abusos físicos fueron frecuentes mientras que en Gao y en su región, el abuso llegó a la realización de varias amputaciones en público por robos o posesión de armas. El castigo más grave conocido fue la única lapidación que tuvo lugar en Aguelhoc, Kidal, bajo el dominio de Ansar Din. Una pareja de jóvenes fue sentenciada a muerte el 30 de julio de 2012 por tener un hijo sin estar casados.

5.4. Testimonios de la violencia islamista

Este apartado contiene dos testimonios sobre cinco personas víctimas de la violencia islamista en la región de Gao, que ilustran la vida bajo la dominación de los yihadistas. Los dos relatos los protagonizan jóvenes, uno de la localidad de Ansongo y cuatro de Fafa, que aceptaron narrar a uno de los autores de este trabajo en noviembre de 2014 sus relatos como víctimas del grupo que controlaba la región de Gao, MUYAO.

El primer relato es el de Abdoul Wahidou Cissé, joven profesor songhai de una escuela primaria de Ansongoe hijo de un consejero del mismo poblado. La sharía de MUYAO fue aplicada sobre Abdoul Wahidou bajo la acusación de tener videos pornográficos en su teléfono, acusación que él mismo desmiente:

Era un miércoles por la tarde, 26 de diciembre de 2012, hablaba en casa de un amigo carnicero delante de su puerta en el barrio de Dioulabougou. La mujer de este último había dado a luz y teníamos que hacer el bautizo el día siguiente, jueves, 27 de diciembre. Me hizo responsable de la organización del bautizo. Tenía que darme prisa para ir informar a los amigos, vecinos y a los conocidos. Llegué a otro barrio, Badji Houssa, en la carretera de Gao, cuando un vehículo de “cabrones” de MUYAO estacionó en frente de mí y los muyahidines que se encontraban a bordo me pidieron que les diese mi teléfono. Después de la verificación del contenido de mi teléfono, solo encontraron dos trozos de versículos del Corán. De repente, uno de ellos me reprochó que hubiera visto un video pornográfico en él y me pidieron que subiera a su vehículo. Dudé y el más joven de ellos me apuntó con su arma y le dije “mátame si es lo que quieres”. No estando satisfecho, me llamó

Rambo solamente para mofarse de mí. Entonces, le contesté diciendo: "me llamo Abdoul Wahirou y no Rambo, y no quiero que me llames más así". Es en ese momento que los otros bajaron del vehículo y me rodearon. Uno de ellos me abofeteó y otro disparó al aire. Comencé a temblar y me puse a decir: "la illahailaha Mohamadou Rassouloulahi, no hay más divinidad que Allah y Mahoma es su profeta". Me llevaron a sus jefes (Salman y Kaka, árabe de Tilemsi y saharauí respectivamente). Había otro subjefe, Omar (un árabe de Ansongo). El jefe y los muyahidines presentes me golpearon con patadas y me hicieron soportar toda clase de torturas.

Después, Salman (el jefe principal) me golpeó con un látigo cinco veces y fui encarcelado en la prisión central de Ansongo que había sido transformada en prisión islámica. Allí pasé cinco días y mis familiares me trajeron de comer. Fui liberado el sexto día y hasta hoy siento el dolor de las torturas que sufrí en mis costillas.

Tengo la certeza de que muchos de entre ellos están presentes. Con la reconciliación, los hijos de los árabes implicados en el asunto han comenzado a regresar. Puedo perdonarles, pero no puedo olvidar lo que han hecho. Si veo a esos árabes, me duele hasta el fondo de mi alma y esto me da ganas de vengarme de ellos. No he querido participar en el foro de la reconciliación [...]. En el norte, todo el mundo se convirtió en criminal, todos hemos sido víctimas de la crisis y por eso tenemos el corazón endurecido.

AbdoulWahidou parecía muy afectado por estas torturas que sufrió por parte de MUYAO y que han sido cometidas con la complicidad de los árabes de Ansongo con los que había crecido. Iniciativas de reconciliación han sido puestas en marcha por las autoridades y los responsables comunitarios para permitir el regreso de los árabes, uno de los grandes apoyos de MUYAO en la ciudad de Ansongo, pero Abdoul Wahidou no estaba dispuesto a olvidar esas torturas.

El segundo relato lo protagonizan cuatro jóvenes de Fafa, feudo de la milicia autodefensa Ganda Izo. Los jóvenes son todos peuls sedentarios, en la veintena, acusados por MUYAO de ser bandidos y detenidos por la policía del grupo después de un intercambio de disparos. Como castigo, fueron amputados de manos y pies en Gao el 10 de septiembre de 2012:

Éramos cinco y estábamos en Ouattagouna. Estábamos todos armados ya que la zona era una región de no man'sland y los robos de ganado eran muy frecuentes. Cuando nos vieron con las armas, alguien (un desconocido) nos denunció a MUYAO. Sin buscar a comprender, MUYAO salió de Ansongo para ponerse a perseguirnos. Huimos para escondernos en el Gourma, en la ribera derecha del río Níger. A su llegada a bordo del río, nos vieron del otro lado del río y comenzaron a disparar sobre nosotros. Nosotros también respondimos disparando. En ese intercambio de tiros fue que pudieron detener a cuatro de nosotros.

Nos deportaron a Gao donde fuimos encarcelados durante algunos días. Durante el periodo de encarcelamiento, dudaban si debían amputarnos o no. En el mismo periodo, los habitantes de Gao hicieron marchas pacíficas condenando toda amputación a quien sea en la ciudad. Esta revuelta de la población les condujo a transportarnos una buena mañana a un lugar desconocido (yo creo que era el patio de la aduana) para amputarnos manos y pies el 10 de septiembre hacia las 12 horas. Normalmente, todas las sentencias de MUYAO se aplicaban en la plaza pública, pero esta vez, por la revuelta de la población, nos amputaron clandestinamente.

Después de las amputaciones, nos evacuaron al hospital para que siguiésemos un tratamiento médico normal de 15 días. Es MUYAO el que pagó los gastos del tratamiento. Después de nuestro regreso definitivo a Fafa, mandaron a un enfermero de Ouattagouna (el chef lieu de la commune) para continuar cuidando de nuestras heridas hasta nuestra recuperación. Para esto, no tuvimos que gastar ningún céntimo para nuestro cuidado.

Durante las entrevistas en su poblado, estos jóvenes afirmaron que habían sido definitivamente anulados por el MUYAO. Ya no pueden cultivar ni criar animales y están a merced de los demás. Al igual que estos jóvenes, muchas personas en las regiones del norte han quedado marcadas por las torturas cometidas por el movimiento yihadista.

Después de la operación Serval y del regreso de las fuerzas armadas malienses en las regiones del norte de Mali, los songhais y los peuls que se habían unido a MUYAO se han repartido en tres grupos: a) un primer grupo de jóvenes radicalizados huyeron al interior y han seguido cometiendo agresiones contra las fuerzas armadas; b) un segundo grupo se pasó a las milicias progubernamentales como Ganda Izo y GATIA⁴⁰, y c) un último grupo permanece en las poblaciones y se ha mostrado dialogante con las autoridades malienses. En este último grupo, hay jóvenes y personas ancianas que se habían unido a MUYAO en 2012 con la motivación de entrenarse para manejar armas y asegurar la seguridad de sus localidades. Algunos de ellos hoy son miembros de la asociación Dewral Pilaaku⁴¹ y obran a través del diálogo y la sensibilización para la cohesión social entre las comunidades y el desarrollo de sus localidades.

40 Grupo de Autodefensa Imghad y Aliados (GATIA) es una coalición de fuerzas paramilitares fundada agosto de 2014 tras la reconquista de Kidal y otras localidades por el MNLA (ver más adelante). Está compuesto por fuerzas tuaregs imghads opuestas a la secesión, por grupos de autodefensa songhai y peul (Ganda Izo y GandaKoy) y por grupos árabes leales a Bamako. Mantiene una fuerte vinculación con el Gobierno de Bamako, el cual parece utilizar a GATIA para contrarrestar a las fuerzas rebeldes tuaregs.

41 La asociación Dewral Pilaaku nació en el cercle de Douentza después de la reconquista del norte y reunió a los peuls del Hayré, del Seeno y del Gourma. Defiende los derechos de los peuls en la poscrisis y milita por el desarrollo del pastoralismo y la reducción del extremismo violento en el entorno peul.



6. El Estado ante la persistencia del extremismo violento

6.1. La reconquista del norte de Mali por la operación Serval y la situación actual del conflicto

El despliegue de la operación militar francesa Serval en Mali el 11 de enero de 2013 detuvo la ofensiva que los yihadistas emprendieron en el centro del país⁴². El éxito en esta tarea continuó con la extensión de las operaciones armadas francesas en la retaguardia de los grupos armados. La imposibilidad de combatir el poderío aéreo del ejército francés empujó a los combatientes yihadistas a cambiar de estrategia. Las principales ciudades del norte de Mali fueron reconquistadas y reocupadas progresivamente por las fuerzas francesas terrestres junto a las fuerzas de los países africanos aliados y, en menor medida, el ejército maliense. La mayoría de los milicianos huyeron de sus posiciones. Algunos se reintegraron en las comunidades de donde provenían, otros cruzaron las fronteras para refugiarse en países limítrofes como Libia —donde el caos les sigue permitiendo cierta seguridad—, y una parte de ellos se refugiaron en las montañas del Tigharghar, en la región de Kidal. Allí, en un terreno árido y montañoso, el combate fue más duro para los efectivos franceses y chadianos que combatieron a pie a los elementos armados.

La liberación del norte por las tropas francesas y africanas supuso el fin del control yihadista en África del Oeste. Pero la liberación no ha significado el regreso de la paz ni la devolución de todo el territorio a la soberanía maliense. Tras su reconquista, la ciudad de Kidal pasó a manos del MNLA y otras facciones tuaregs, con el consentimiento de las fuerzas francesas y de la ONU. La presencia en la ciudad de la administración y las fuerzas de seguridad malienses fue vetada hasta la firma del acuerdo alcanzado el 18 de junio de 2013 en Uagadugú, Burkina Faso. El MNLA y un nuevo movimiento tuareg creado tras la expulsión de Ansar Din, el Alto Consejo por la Unión del Azawad (HCUA⁴³), se comprometieron a mantener un alto el fuego y a permitir el retorno relativo de la administración central para la preparación de las elecciones en Kidal y su región en 2013 (Mali, 2013).

42 El 9 de enero de 2013, tropas de Ansar Din junto con miembros de AQMI asaltaron la ciudad de Konna, en la región central de Mopti. La frontera tácita que dividía el país entre la zona controlada por los yihadistas y la zona controlada por el Gobierno de Mali se encontraba en esa zona. La ofensiva islamista hacia el sur activó las alarmas de Bamako y de las cancillerías occidentales. Hasta entonces, la respuesta internacional se preveía con pausa; según palabras de los representantes de la ONU, la misión de reconquista no se esperaba que estuviese lista hasta septiembre de 2013.

43 El Alto Consejo por la Unidad del Azawad (HCUA) es presidido por Intallah Ag Attaher, amenokal tuareg, miembro del clan de los Ifoghas. El HCUA agrupa a personalidades del ex Movimiento Islámico del Azawad (MIA) conformado por exmiembros de AnsarDin, liderado por Alghabass Ag Intallah, y miembros del Alto Consejo del Azawad (HCA), encabezado por Mohamed Ag Intallah. Ambos personajes son hijos del amenokal Ag Attaher.



Las facciones rebeldes tuaregs y el Gobierno maliense emprendieron un nuevo proceso de negociación en 2014 con la mediación argelina, que ha llevado a la firma del acuerdo de Bamako, el 15 de mayo y el 20 de junio de 2015 (ver cuadro 2). La ciudad de Kidal así como otras siguen siendo motivo de disputa entre la administración central y las facciones rebeldes; la desconfianza y la inestabilidad siguen estando vigentes a pesar del acuerdo de paz. El Gobierno maliense sigue en posición de debilidad, sin la capacidad suficiente para reocupar el territorio reconquistado a los yihadistas ni para restablecer la autoridad necesaria sobre las regiones del norte del país. El apoyo que el gobierno de Bamako recibe de la MINUSMA (Misión Multidimensional Integrada de Naciones Unidas para la Estabilización en Mali) y de las fuerzas francesas sigue siendo central para mantener la estabilidad y para que la situación no se revierta.

La operación antiterrorista Barkhane, que desde el 1 de agosto de 2014 reemplazó a la operación Serval, parece haber infligido muchas pérdidas y haber debilitado a las fuerzas yihadistas que ocuparon el territorio. Algunos líderes han sido eliminados mientras que otros han sido encarcelados⁴⁴. No obstante, los yihadistas siguen manteniendo cierta capacidad de operación y de movilización de sus bases sociales que les hace seguir siendo actores relevantes en el norte de Mali (cuadro 2). Mientras permanezca la operación francesa y las tropas de la MINUSMA una nueva ocupación islamista del territorio es muy improbable, pero la capacidad de desestabilización de estos grupos sigue siendo alta. La MINUSMA, desplegada en Mali desde el 1 de julio de 2013 con más de 10000 efectivos, es continuo objeto de ataque. También lo son las fuerzas francesas, pero especialmente el ejército maliense y el MNLA que sufren desde 2013 la violencia de los yihadistas que acechan con tácticas de guerrilla y de terrorismo, como los coches bomba y las operaciones suicidas.

La capacidad regenerativa de los grupos yihadistas se ha visto confirmada con la continuación de las acciones armadas. Además, en el primer semestre de 2015 se ha visto un incremento de la inseguridad. El radio de acción de los grupos yihadistas ha aumentado, expandiendo sus ataques hacia el sur, lejos de su tradicional esfera de influencia del norte de Mali. Algunas de ellas han sido acciones arriesgadas y mediáticas que han tenido lugar en la capital del país, Bamako, como el atentado en un hotel de lujo en noviembre de 2015 o la emboscada a la MINUSMA en la carretera del aeropuerto. Por su parte, AnsarDin aumentó su alcance con acciones en el centro y sur del país, en la frontera con Costa de Marfil, con los ata-

44 Valga como ejemplo la eliminación del jefe de qatiba de AQMI Abu Zayd o la encarcelación en 2013 del miembro de Ansar Din, Sanda Ould Boumama. Algunos de ellos han sido liberados con motivo del proceso de negociaciones para la liberación de rehenes, como el caso del intercambio de cuatro terroristas encarcelados en Bamako por el rehén francés Serge Lazarevic en diciembre de 2014. Otros como Iyad Ag Ghali o Mokhtar Belmokhtar han conseguido eludir la operación Barkhane y continúan en búsqueda y captura.

ques a los poblados de Misseni y Fakola, y en la frontera con Mauritania en junio de 2015⁴⁵. Estos ataques han coincidido con la llegada a un acuerdo en las conversaciones de paz entre el Gobierno y las facciones rebeldes, de las que no forma parte Ansar Din.

También se ha registrado un incremento de los ataques de MUYAO y AQMI en la región de Mopti, en el centro del país. En esa región durante el primer semestre de 2015, una nueva fuerza denominada Frente por la Liberación de Macina (FLM), liderada por el peul Amadou Koufa, se ha sumado a la lista de actores armados y ha realizado operaciones armadas contra poblados y puestos de las fuerzas de seguridad provocando el pánico entre los residentes (ver cuadro 2). Como demuestra la permanencia de la violencia y la expansión de los ataques, los grupos yihadistas resisten y continúan siendo un elemento de atracción para ciertas comunidades en el norte y centro de Mali a pesar de los esfuerzos internacionales y nacionales por ganar la paz.

Cuadro 2
Actores no estatales en la poscrisis en el norte de Mali

Grupo armado	Origen	Fecha de creación	Zona de acción (2013-2015)
Al Murabitun (en solitario hasta diciembre de 2015)	Unión de MUYAO y la qatiba de AQMI de Mokhtar Belmokhtar.	2013	Región de Gao y distrito de Bamako.
Ansar Din	Tuareg Ifoghasde Kidal. Se cree que desde 2015 recluta entre otras etnias del centro y sur del país.	2011	Inactivo hasta agosto de 2014, cuando se inscribe en la lógica del internacionalismo yihadista, amenazando a Francia y a los "cruzados". Actúa desde entonces en Kidal, región de Mopti (centro) y Sikasso (sur).
MUYAO (hasta agosto de 2013)	Ver cuadro 1	Ver cuadro 1	Región de Gao y frontera Níger-Mali.
AQMI + Al Murabitun (desde diciembre de 2015)	Ver cuadro 1	Ver cuadro 1	Regiones de Kidal y Tombuctú, y desde diciembre de 2015, se añade la región de Gao y el distrito de Bamako.

45 En agosto de 2014, Ag Ghali publicó un video en el que amenazaba a los "cruzados y a Francia". Después de meses de silencio desde la intervención francesa, el video parece haber confirmado la inclinación del grupo hacia el yihadismo internacionalista.

Frente de Liberación de Macina (FLM)	Grupo armado en torno al líder Peul Amadou Koufa. Se cree que es próximo a Ansar Din.	Se cree que participó en la ofensiva en el centro de Mali que desencadenó la ofensiva francesa en enero de 2013.	En 2015 el grupo es activo en la zona central de Mopti.
Plataforma del norte de Mali	Agrupación a las milicias progubernamentales, llamada GATIA (Grupos de autodefensa tuareg y aliados): tuaregs imghad, GandaKoy y MAA-proBamako.	2014, con motivo del inicio de las conversaciones de paz intermalienses en Argel.	Regiones de Kidal y Gao.
Coordinadora de Movimientos del Azawad (CMA)	Agrupación a los movimientos tuaregs y árabes por la autodeterminación del Azawad: MNLA, HCUA y MAA-separatista.	2014, con motivo del inicio de las conversaciones de paz intermalienses en Argel.	Región de Kidal y alguna zona de Gao.

Fuente: Elaboración propia.

6.2. Acciones emprendidas

Desde el inicio de la operación Serval para la reconquista del norte en enero de 2013, el Estado de Mali no ha podido todavía restaurar su poder en las regiones del norte. La reconquista ha sido seguida por el regreso de la administración en varias localidades de las regiones de Gao, Tombuctú y en el cercle de Douentza (Mopti). Desde entonces, han tenido lugar elecciones presidenciales y legislativas que han podido ser organizadas sobre todo el territorio nacional augurando así el regreso del país a la normalidad constitucional interrumpida desde el golpe de Estado del 22 de marzo de 2012. Después de los acontecimientos de mayo de 2014 en Kidal, la región de Kidal⁴⁶, el cercle de Ménaka (Gao) y las comunas de Ber y de Tilemsi (Tombuctú) recayeron bajo el control de los grupos rebeldes del MNLA y aliados hasta la firma de los acuerdos de paz de Bamako junio de 2015⁴⁷.

46 La visita del ex primer Ministro Moussa Mara a Kidal fue rechazada por una parte de la comunidad tuareg. Una turbamulta le impidió aterrizar en el aeropuerto y posteriormente tuvieron lugar episodios de violencia que opusieron a las fuerzas malienses y a los rebeldes tuaregs. Varios militares y funcionarios malienses fueron asesinados y los enfrentamientos posteriores dieron como resultado la pérdida del control de ciertas localidades de la región.

47 La coordinadora que agrupa a los movimientos rebeldes (Coordination des mouvements de l'Azawad) rechazó presentarse en la celebración de la firma el 15 de mayo de 2015. Finalmente accedió a firmar el 20 de junio.

La lucha contra el extremismo violento en las zonas que en 2015 estaban bajo el control del Estado maliense se ha hecho de dos maneras: la represalia y la prevención. Como se ha visto anteriormente, durante la ocupación de las regiones del norte algunas comunidades se habían unido masivamente a los grupos yihadistas. Con el regreso del Estado, las fuerzas militares han intentado dar con los yihadistas y sus cómplices a través de arrestos y ejecuciones sumarias, con el objetivo de prevenir ataques terroristas y evitar que la nebulosa terrorista arraigue en el norte. Este método ha resultado ineficaz porque no ha traído resultados concluyentes. Mientras que el ejército intentaba parar el extremismo violento con este método brutal, los yihadistas locales respondían con ataques a los puestos militares y con atentados en los ejes de carreteras principales y en las principales ciudades del norte. En el cercle de Douentza el ejército ha intentado en varias ocasiones intimidar a los pastores nómadas para que abandonen el yihadismo a través de la represión. Allí las réplicas no se han hecho esperar. Dos ataques sucesivos tuvieron lugar en Boni y en Boulekessi por yihadistas contra los puestos militares y policiales en abril de 2015 (Sangaré, 2015).

En un segundo tiempo, con la presión de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, una tentativa de diálogo se ha puesto en marcha entre el Estado y las comunidades para prevenir el extremismo violento. Iniciativas locales de diálogo intercomunitario han sido apoyadas por la MINUSMA y las cooperaciones bilaterales europeas. Por ejemplo, los debates comunales han tenido lugar en diversas comunas del centro y norte e igualmente para restablecer la confianza entre los representantes del Estado y las comunidades locales.

En mayo de 2014 los líderes pastores nómadas peuls del Hayré (Douentza) y del Gourma (Tombuctú y Gao) crearon la asociación Dewral del cercle de Douentza para restablecer el diálogo con el Estado, las comunidades sedentarias dogon y peul y los tuaregs (De Bruijn, 2015). En el cercle de Ansongo (Gao) bajo la iniciativa de las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional han organizado un diálogo intercomunitario para permitir el regreso de las comunidades que se habían unido a MUYAO y al MNLA durante la ocupación y que se habían refugiado en el vecino Níger. Hay que destacar que la ausencia de estas comunidades ha impactado negativamente a la economía de la provincia porque los árabes y los tuaregs son los principales comerciantes y los propietarios del ganado, pulmón de la economía de la zona.

La firma de los acuerdos de paz en junio de 2015 con las facciones rebeldes allana el camino para un retorno completo y definitivo del Estado sobre todo el territorio nacional. Con este fin, se han emprendido acciones para el funcionamiento del comité de seguimiento de los acuerdos y la puesta en marcha de estructuras para ello. El Estado deberá, de ahora en

adelante, tener como prioridad el regreso de 133000 refugiados malienses que están en los estados de la región como consecuencia del conflicto (OCHA, 2015). El acantonamiento de los combatientes de los movimientos armados y la puesta en marcha del programa de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) urge. Asimismo, la reconciliación de los malienses y de las comunidades del norte queda como el principal desafío a superar por el Estado después de esta crisis sin precedentes. El acuerdo abrirá la vía para restablecer una estabilidad política en el norte mientras que los grupos yihadistas, ignorados de toda negociación, persisten como un foco de inestabilidad.

La refundación del Estado maliense es necesaria después de la salida de esta crisis. Esto pasa por realizar profundas reformas, algunas de ellas ya están previstas en los acuerdos de paz firmados en Bamako. El Estado, como dice Perret (2014), debería de ser entendido como el fruto de una visión política y no como una simple maquinaria de fuerza. Es cierto que el Gobierno ha realizado algunos esfuerzos para priorizar el diálogo sobre el uso de la fuerza para la resolución de la crisis. Este diálogo político debería ampliarse dotando a las colectividades rurales las capacidades de reconciliar las comunidades y para desarrollarse. La regionalización prevista en los acuerdos deberá permitir a las colectividades de tener más autonomía financiera y política para hacer frente a los desafíos del desarrollo y de la reconciliación.

7. Conclusiones

Para concluir este trabajo es necesario hacer hincapié en que la crisis maliense de 2012 que representó la toma del control de amplias regiones por grupos yihadistas es la combinación de varios factores. Se han aportado elementos sobre la ocupación que pueden servir para la comparación con otras experiencias de ocupación y control social y territorial por actores yihadistas. Los datos y análisis aquí presentados apuntan a la relevancia del contexto político, económico y social como una explicación a la ocupación por los grupos yihadistas.

El control del norte por grupos yihadistas tuvo lugar en un contexto de debilitamiento del Estado maliense y de conflicto enquistado entre el Estado y una parte de la comunidad tuareg, y a su vez, por una convivencia deteriorada entre algunas comunidades del norte de Mali, como los tuaregs y los peuls. La gobernanza en Mali, vista desde el exterior como un modelo democrático de éxito, no estaba en condiciones de aportar el desarrollo necesario ni las respuestas palpables a las aspiraciones de las comunidades del norte, entre ellas las de una parte de la comunidad tuareg que, desde los albores de la independencia, no se siente parte del Estado maliense. El éxito de la rebelión tuareg, precipitada por la caída de Gaddafi en Libia y por la existencia de cientos de jóvenes tuaregs desempleados por

largas décadas de ineficiencia del Estado maliense en el norte, fue finalmente usurpada por los movimientos yihadistas presentes en la región. La presencia de estos grupos yihadistas años atrás facilitó su integración en las comunidades locales y las localidades del norte cuando el Estado maliense fue expulsado por el movimiento MNLA. Los combatientes yihadistas tomaron el control del territorio ahondando en los complejos conflictos intercomunitarios y valiéndose de su arraigo y su relativa legitimidad ante ciertas comunidades de la zona.

Las regiones del norte disponen de las tasas más bajas de desarrollo humano y de acceso a los servicios básicos y su nivel de desarrollo se diferencia con el existente en la zona más meridional del país, donde se concentra la mayor parte de la población y las principales ciudades. Además, el laxismo con el que el Gobierno maliense había actuado en los últimos años favoreció la instalación progresiva de grupos islamistas. Durante años estos grupos y sus líderes establecieron relaciones fraternales y matrimoniales con las comunidades locales y explotaron las percepciones de las poblaciones sobre la escasa relevancia que representan para las autoridades de Bamako, la pobre presencia del Estado y la falta de desarrollo en la zona. Además estos grupos se valieron de la enorme capacidad económica obtenida con los secuestros de occidentales en el Sahel y la participación de los tráfico ilícitos que atraviesan el norte de Mali hacia Europa.

El arraigo en la región y en las comunidades locales de estos grupos se hizo evidente con la emergencia de ramas locales del salafismo yihadista como MUYAO o Ansar Din. En este trabajo se ha examinado cómo MUYAO, después de haber combatido al MNLA en junio de 2012, ocupó la región de Gao y el cercle de Douentza donde aplicó con rudeza la sharía o ley islámica como parte del establecimiento de un supuesto Estado islámico en la región gobernado por los grupos yihadistas. Un número importante de comunidades nómadas (por ejemplo, los peuls en la frontera nigerina y en el Hayré), frustradas por la gestión del poder por las elites locales y la mala gestión de los conflictos por el Estado, se unieron a MUYAO para tener acceso a las armas y defenderse con ellas frente al clima de inseguridad reinante, donde eran frecuentes los ataques y los robos de ganado por otras comunidades, como los tuaregs.

Las comunidades locales, a pesar de la ausencia del Estado, se organizaron a través de la puesta en marcha de cuadros de concertación y comités de crisis para asegurar la continuidad de la dispensación de ciertos servicios sociales como la educación y la sanidad. Estas nuevas instituciones constituidas por notables, jefes tradicionales, jefes religiosos y responsables electos, sirvieron de intermediarios entre las poblaciones y los ocupantes, y, en ocasiones, impartieron la justicia de forma transitoria.

Actualmente, el Estado maliense mantiene dificultades para instalarse completamente en el norte y asegurar sus funciones, como la dispensación de seguridad, algo que no consigue a pesar del esfuerzo que desempeña junto a las misiones militares internacionales. Después de la firma de los acuerdos de paz en Bamako en junio de 2015 entre los grupos rebeldes y el Ejecutivo, la violencia armada entre las partes en conflicto ha cesado oficialmente, si bien el norte está lejos de conocer la paz. Los movimientos yihadistas que ocuparon la región en 2012, a los que se ha añadido un nuevo movimiento local en el centro del país (FLM), no han tomado parte en los acuerdos y siguen demostrando su capacidad de atracción entre las comunidades del norte y su resistencia ante las operaciones internacionales antiterroristas en la zona. La seguridad está lejos de conseguirse y es el principal desafío del Estado maliense y sus socios internacionales.



Bibliografía

AEDD (2011). *Document de présentation du Mali*. Recuperado de http://www.changementsclimatiques-mali.org/presentation_mali.php

Boilley, P. (1999). *Les Touaregs Kel Adagh: Dépendances et Révoltes, du Soudan Français au Mali Contemporain*. Paris: Karthala.

Black, A. (2009). Mokhtar Belmokhtar: The Algerian Jihad's Southern Amir. *Jamestown Foundation*. Recuperado de http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=34964#.VcMfeOtUPC4

Callimach, R. (29 de julio de 2014). Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror. *The Washington Post*. Recuperado en http://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaeda-patron.html?_r=0

Chena, S. y Tisseron, A. (2013). Ruptured'équilibres au Mali. Entre instabilité et recompositions. *Afrique Contemporaine*, (245), 75-76.

Combelle Siegel, P. (2013). AQMI's playbook un Mali. CTC Sentinel. Recuperado de <https://www.ctc.usma.edu/posts/aqims-playbook-in-mali>

Conflict Armament Research y Small Arms Survey (2013). *Rebel forces in Northern Mali. Documented Weapons, Ammunition and Related Materiel*. Recuperado de <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/E-Co-Publications/SAS-SANA-Conflict-Armament-Research-Rebel-Forces-in-Northern-Mali.pdf>

Conflict Armament Research y Small Arms Survey (2015). *Expanding Arsenal: Insurgent Arms in Northern Mali*. Recuperado de <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2015/eng/Small-Arms-Survey-2015-Chapter-06-EN.pdf>

Daniel, S. (2012). *AQMI: L'industrie de l'enlèvement*. Paris: Editions Fayard.

De Bruijn, M., Pelckmans, L. y Sangaré, B. (2015). Communicating war in Mali, 2012: On-offline networked political agency in times of conflict. *Journal of African Media Studies*, 7(2).

De Bruijn, M. (2015). Nomads Unite: a Story from Northern Mali. *Counter Voices in Africa*. Recuperado de <https://mirjamdebruijn.wordpress.com/2015/03/02/nomads-unite-a-story-from-northern-mali/>

Felix, B. y Diallo, T. (2011). Four arrested in "Air Cocaine" investigation. Reuters. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/2011/03/24/us-mali-drugs-idUSTRE72N4V820110324>

Fisher, M. (16 de enero de 2013). 9 questions about Mali you were too embarrassed to ask. *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/01/16/9-questions-about-mali-you-were-too-embarrassed-to-ask/>



- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2011). *Note technique de présentation du rapport de la revue 2010 du Cadre stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2011/cr11372f.pdf>
- Gómez García, L. (2009). *Diccionario de islam e islamismo*. Madrid: Espasa Calpe.
- Grégoire, E. (2013). Islamistes et rebelles touaregsm aliens: alliances, rivalités et ruptures. *EchoGéo*. Recuperado de <http://echogeo.revues.org/13466>
- Hall, B. (2013). *A History of Race in Muslim West Africa 1600-1900*. New York: Cambridge University Press.
- Harmon, S. A. (2014). Terror and Insurgency in the Sahara-Sahel Region. Corruption, Contraband, Jihad and the Mali War of 2012-2013. Farnham y Burlington: Ashgate.
- Hiskett, M. (1984). *The development of Islam in West Africa*. Studies in African History. Londres y Nueva York: Longman.
- Holder, G. (2012). Chérif Ousmane-Madani Haïdara et l'association islamique Ançar Dine. *Cahiers d'études africaines*, (206-207), 389-425.
- Ibrahim, I. Y. (2014). *Niger in the face of the Sahelo-Saharan Islamic Insurgency. Precarious Stability in a Troubled Neighborhood*. Sahel Research Group. University of Florida. Recuperado de http://sahelresearch.africa.ufl.edu/files/Yahya_NigerStakes_Final.pdf
- INSTAT (2009). 4ème Recensement general de la population et de l'habitat du Mali. Recuperado de http://www.instat-mali.org/contenu/rgph/rastr09_rgph.pdf
- International Amnesty (2012). The civilians bear the brunt of the conflict. Recuperado de <https://www.amnesty.org/en/documents/AFR37/007/2012/en/>
- International Crisis Group (ICG) (2005). Islamism terrorism in the Sahel: fact or fiction? *AfricaReport*. 25. Recuperado de <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/Islamist%20Terrorism%20in%20the%20Sahel%20Fact%20or%20Fiction.pdf>
- International Crisis Group (ICG) (2012). Mali: éviter l'escalade. *Rapport Afrique 189*, 18. Recuperado de <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/mali/189-mali-eviter-l-escalade>
- IRIN News (18 de octubre de 2012). Islamists lure back northerners. *Humanitarian News and Analysis*. Recuperado de <http://www.irinnews.org/report/96578/mali-islamists-lure-back-northerners>
- JeuneAfrique (8 de junio de 2012). Des djihadistes afghans et pakistanaïssont presents au Mali. Recuperado de <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20120608093359/#.T9NeOu-83Gys.twitter>
- Keïta, N. (2012). *L'esclavage au Mali*. Bamako: L'Harmattan.

Koné, F. (29 de agosto de 2012). Abolition de l'esclavage au Mali: Les associations Temedtét Aba-Rolimontent au creneau. *Maliweb.net*. Recuperado de <http://www.maliweb.net/societe/abolition-de-lesclavage-au-mali-les-associations-temedt-et-aba-rolimontent-au-creneau-88280.html>

Lacher, W. y Tull, D. M. (2013). Mali: Beyond Counterterrorism. *SWP Comments*, 7. Stiftung Wissenschaft und Politik. Recuperado de https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C07_lac_tll.pdf

Lebovich, A. (2013). Mali's bad trip. *Foreign Policy*. Recuperado de <http://foreignpolicy.com/2013/03/15/malis-bad-trip/>

Lecocq, B., Mann, G., Whitehouse, B., Badi, D., Pelckmans, L., Belalimat, N., Hall, B. y Lacher, W. (2013). One Hippopotamus and Eight Blind Analysts: A Multivocal Analysis of the 2012 Political Crisis in the Divided Republic of Mali. Extended editors cut. *Review of African Political Economy*, 137. Recuperado de <http://media.leidenuniv.nl/legacy/lecocq-mann-et-al---one-hippo-8-blind-analysts-editors-cut.pdf>

Les Afriques (29 de septiembre de 2011). Grande Peur sur le Sahel après la Déroute de Kadhafi. Recuperado de <http://www.lesafriques.com/actualite/grande-peur-sur-le-sahel-apres-la-deroute-de-kadhafi.html?Itemid=89?articleid=29849>

Mali (1992). Pacte National Conclu Entre Le Gouvernement De La République Du Mali Et Les Mouvements Et Fronts Unifiés De l'Azawad Concrant Le Statut Particulier Du Nord Du Mali. Recuperado de http://news.abamako.com/documents/docs/Pacte_National_annexes.pdf

Mali (2013). *Texte integre de l'Accord préliminaire de Ouagadougou* (18 de junio de 2013). Recuperado de <http://maliactu.net/accords-de-ouagadougou-texte-integral/>

New York Times (NYT) (1 de Julio de 2008). An Interview With Abdelmalek Droukdal. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2008/07/01/world/africa/01transcript-droukdal.html?pagewanted=all&r=0>

OCHA (2015). Sahel: un Appel à l'Aide Humanitaire, Répondre aux Besoins des Personnes Touchées par les Crises au Sahel. Recuperado de http://www.humanitarianresponse.info/fr/system/files/documents/files/rm_sahel-final-fr.pdf

Observatoire du Développement Humain et Durable et la Lutte contre la Pauvreté (ODHD) (2012). Rapport national sur le Développement Humain au Mali (2012). Protection sociale et développement humain au Mali, Observatoire du Développement Humain Durable et la Lutte contre la Pauvreté (ODHD/LCP). Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/rndh_mali_2012.pdf

Observatoire du Développement Humain et Durable et la Lutte contre la Pauvreté (ODHD) (2013). Impactos de la crisis socioeconómica y política de 2012 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio-ODM.

Ould Cheikh, M. M. (1958). Lettre ouverte adressée au général de Gaulle, signée par 300 chefs locaux (30 mai 1958). En *Questions internationales* (2012). Le Sahel en crises, 58.

Pelckmans, L. (2013). Moving Memories of Slavery among West African Migrants in Urban Contexts (Bamako, Paris). *Revue Européenne des Migrations Internationales*. 29(1), 45-67. Recuperado de <http://remi.revues.org/6266?lang=es>

Perret, Th. (2014). *Une crise au Mali*. Paris: Khartala.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.

Radio France International (23 de enero de 2013). Mali: le Haut Conseil Islamique Accorde son Soutien sans Faille à l'Opération Armée. Recuperado de <http://www.rfi.fr/afrique/20130123-mali-haut-conseil-islamique-dicko-markala-france-serval>

Roger, B. (27 de junio de 2012). Nord-Mali: Combats à l'Arme Lourde entre le MNLA et le MUJAO à Gao. *Jeune Afrique*. Recuperado de <http://www.jeuneafrique.com/175432/politique/nord-mali-combats-l-arme-lourde-entre-le-mnla-et-le-mujao-gao/>

Roger, B. (1 de marzo 2013). Mali: Une Cinquantaine de Jihadistes Présumés Arrêtés près de Gao. *Jeune Afrique*. Recuperado de <http://www.jeuneafrique.com/171995/politique/mali-une-cinquantaine-de-jihadistes-pr-sum-s-arr-t-s-pr-s-de-gao/>

Saint-Lary, M. (2012). Du wahhabisme aux réformismes génériques. *Cahiers d'Études Africaines*, 2 (206-207), 449-470. Recuperado de <http://www.cairn.info/revue-cahiers-d-etudes-africaines-2012-2-page-449.htm>

Sangaré, B. (2013), *Conflit au Nord du Mali et Dynamiques Sociales chez les Peuls du Hayré*. Mémoire de Master: Sociologie. FLSH. Université Cheikh Anta Diop de Dakar: Sénégal.

Sangaré, B. (2015). Les violences récentes au nord du Mali: Le Hayré serait-il en passe de redevenir un no man's land? *Connecting in Times of Duress*. Recuperado de <http://www.connecting-in-times-of-duress.nl/les-violences-recentes-dans-le-centre-du-mali-le-hayre-serait-il-en-passe-de-redevenir-un-no-mans-land/>

Saraceno, F. (2014). Reflections on Azawad Crisis and Malian Democracy: The Statehood, its Deficiencies and Inclusion Failure. *Journal of Asian and African Studies*, 50(3), 343-358. Recuperado de <http://jas.sagepub.com/content/50/3/343>

Soares, B. (2006). Islam in Mali in the neoliberal era. *African Affairs*, 105(418), 77-95. Recuperado de <http://afraf.oxfordjournals.org/content/105/418/77.short>

Sommerfelt, T., Hatløy, A. y Jesnes, K. (2015). Wahhabiyya Paranoia in Bamako and the New Intolerance of the Tolerant. *The Broker*. Recuperado de <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Wahhabiyya-paranoia-in-Bamako-and-the-new-intolerance-of-the-tolerant>

Studio Tamani (5 de diciembre de 2015). L'emird'AQMIannonce "le ralliement" de Belmokhtar. *RFI Afrique*.

Stratfor (2013). Al Qaeda Allegedly Collects a Ransom. *Stratfor*. Recuperado de <https://www.stratfor.com/analysis/al-qaeda-allegedly-collects-ransom>

Thiam, A. (2012). Après des heures d'affrontement, les salafistes chassent le MNLA de Gao: le film des événements. *Maliweb.net* Recuperado de <http://www.maliweb.net/insecurite/apres-des-heures-daffrontement-les-salafistes-chassent-le-mnla-de-gao-le-film-des-evenements-76154.html>

Thurston, A. (2016). *'The Disease is Unbelief': Boko Haram's Religious and Political Worldview*. Brookings Center for Middle East Policy. Recuperado de <http://www.brookings.edu/research/papers/2016/01/boko-haram-ideology-thurston>

Tinti, P. (2012). Understanding Northern Mali: Local Context is Everything. *Global Policy Forum*. Recuperado de <https://www.globalpolicy.org/empire/51886-understanding-northern-mali-local-context-is-everything.html>

Tinti, P. (19 de marzo de 2013). The Jihadi from the Block. *Foreign Policy*. Recuperado de <http://foreignpolicy.com/2013/03/19/the-jihadi-from-the-block/>

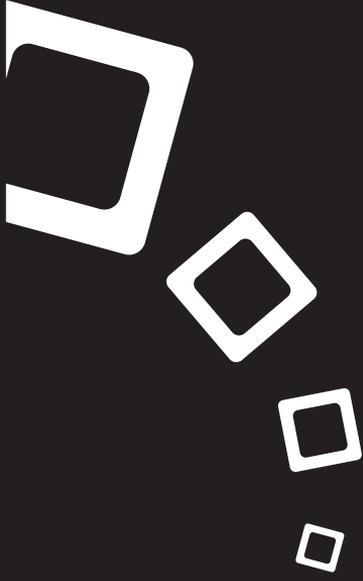
United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013). *Transnational organised crime in West Africa. A threat assessment*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf

Villalón, L. A. (2007). Sufi Modernities in Contemporary Senegal: Religious Modernities between the Local and the Global. En Van Bruinessen, M. y Day Howell, J. (Eds.). *Sufism and the 'Modern' in Islam*. London: I.B. Tauris.

Villalón, L. A. (2012). Muslim Politics in West Africa. En Anderson D. y Cheeseman, N (Eds.). *The Routledge Handbook of African Politics*. London: Routledge Publishers.

Wing, S. (2013). Démocratiemalienne et dialogue constitutionnel (1991-2007): La quête d'un Etat de droit. Paris: Karthala.





Análisis sobre los cuerpos de agentes municipales y su rol en la seguridad pública

Marlon
Hernández-Anzora
San Salvador, El Salvador
mihanzora@gmail.com

Walter Murcia
San Salvador, El Salvador
waltermurc@gmail.com

Recibido: Diciembre 16 de 2015
Aceptado: Febrero 15 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 83-126]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2699](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2699)

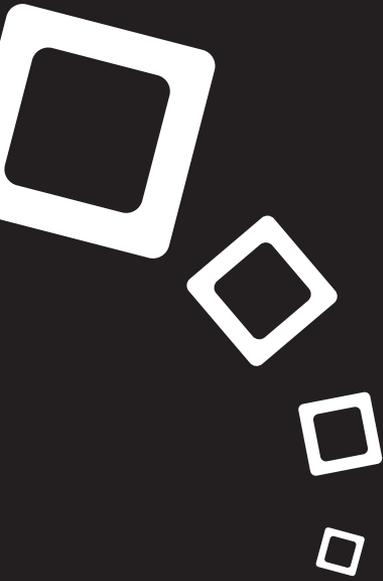
Resumen

En buena parte de los estudios relacionados con seguridad pública en el país predominan los análisis desde un nivel macro, con un acento centralista y con énfasis en las políticas y medidas que se implementan desde el Ejecutivo. Es por ello que el presente artículo se enfoca en la dimensión local de las políticas de seguridad pública, retomando la importancia de las municipalidades en la gestión e implementación de éstas, principalmente en un momento en que la presencia territorial del Estado está siendo contestada por agrupaciones criminales. En tal sentido, se analiza el rol estratégico que los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) podrían tener en los esfuerzos de prevención de la violencia y el crimen, así como en los de recuperación de la presencia estatal en el territorio, planteando las imprecisiones y los impedimentos jurídicos, así como los políticos, que aún no permiten que éstos tengan una función más determinante en la seguridad y el desarrollo local.

Palabras clave

Seguridad, gobiernos locales, cuerpo de agentes municipales, prevención, control social y territorial.

* Estudio estratégico original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el noveno número de la revista "Policía y Seguridad Pública"



Analysis of the municipal officers and their role in public safety

Marlon
Hernández-Anzora
San Salvador, El Salvador
mihanzora@gmail.com

Walter Murcia
San Salvador, El Salvador
waltermurc@gmail.com

Received: December 16, 2015
Accepted: February 15, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 83-126]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2699](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2699)

Abstract:

In many of the studies related to public security in the country the macro level analysis dominates, with a centralist accent and an emphasis on policies and measures implemented by the Executive Branch. Reason why this article focuses on the local dimension of public security policies, highlighting the importance of municipalities in the management and implementation of these policies, especially at a time when the territorial presence of the state was undertaken by criminal groups. In this sense, the strategic role of the Municipal Agents Corp (CAM) in violence and crime prevention will be analyzed, as well as the recovery of state presence in the territory, stating the inaccuracies and legal impediments, including politicians, who do not allow this corps to have a more decisive role in security and local development.

Key words:

Security, local governments, municipal body agents, prevention, social and territorial control.

* Original strategic study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the ninth issue of the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

Introducción

En los últimos años, en respuesta a los desafíos que enfrentan los Estados en materia de inseguridad y violencia, se ha formulado y puesto en práctica una serie de enfoques holísticos en materia de seguridad pública que, separándose de concepciones tradicionales de carácter punitivo-represivo, reconocen que, para tratar fenómenos tan complejos y multicausales como son el crimen y la violencia, se requieren de respuestas multidimensionales que incorporen, además de los componentes de control y represión, la prevención social del delito. A partir de estos enfoques integrales se apuesta por la coproducción y corresponsabilidad en la gestión de los temas de seguridad pública y desarrollo.

En ese marco, cada vez son más las ciudades a lo largo del planeta que han puesto en marcha diferentes programas gestados en el entorno local y dirigidos a la prevención de la delincuencia, iniciativas que buscan mejorar las condiciones de vida en los espacios que ocupan sus habitantes (Ruiz Rodríguez, 2010). Desde esa perspectiva, se revaloriza y se le asigna un rol clave a la dimensión local en las políticas de seguridad, reconociendo que son las autoridades locales, en representación del Estado, a las que en un primer momento les compete brindar respuestas a las problemáticas de violencia y delincuencia que ocurren en sus municipios (Acero Velásquez, s.f.).

En los países de América Latina, es posible identificar una serie de experiencias que asignan un peso importante a los gobiernos locales en la gestión e implementación de las políticas de seguridad pública. Así han sido los procesos desarrollados en ciudades como Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Sao Paulo, Managua, en los que sobresalen el liderazgo de sus gobiernos locales para implementar estrategias integrales de seguridad basadas en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de seguridad y justicia (entre ellas la policía metropolitana), en la recuperación de espacios públicos, una fuerte inversión en prevención de la violencia juvenil, entre otros aspectos. Todo ello ha posibilitado no solo bajar los índices de homicidios y criminalidad, sino que también ha aumentado los niveles de convivencia ciudadana y sentado las bases para la transformación y desarrollo de dichas urbes.

Al analizar el caso de El Salvador y el peso que tiene la dimensión local en las políticas de seguridad, lo primero que salta a la vista es que, si bien los Acuerdos de Paz (1992) establecieron un nuevo esquema de seguridad pública—a partir del cual se determinó que el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública estarían a cargo de la Policía Nacional Civil (PNC)—, no obstante, en los últimos años, las estrategias gubernamentales de seguridad pública—como ha sido la *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia* (Ministerio de Justicia y

Seguridad Pública, s. f.)—otorgan un rol cada vez más estratégico a los gobiernos locales en los esfuerzos de prevención social de la violencia y el crimen.

En esas estrategias, los cuerpos de agentes municipales (CAM), lo más cercano a un tipo de policía municipal, como se le conoce en otros países, pese al limbo jurídico en el que operan, además de cumplir con su función principal de velar por el resguardo del patrimonio municipal, en la práctica—ya sea directa o indirectamente— realizan dentro de sus funciones acciones en materia de prevención del delito y el crimen.

Teniendo en cuenta que el objeto de estudio de este análisis son los CAM, hay que reconocer que en El Salvador han predominado los análisis e investigaciones sobre seguridad pública desde un nivel macro con un acento centralista, es decir con el énfasis puesto en las políticas y medidas que se implementan desde el Ejecutivo. En cambio, no se puede decir lo mismo respecto a los aportes académicos sobre el rol de otros actores institucionales, como los CAM, en los temas de seguridad pública.

A excepción de algunas tesis universitarias, se trata de un tema del que escasamente se ha investigado de forma sistemática y del que pocos se atreven a opinar, debido a las connotaciones de carácter político que rodean a dicho cuerpo. En buena medida, ello se explica por la visión política y normativa que predomina desde la firma de los Acuerdos de Paz en los temas de seguridad pública. En ese sentido, con este estudio se pretende aportar a ese vacío de investigación, realizando una aproximación (*big picture*) al rol que cumplen dichos cuerpos, y resaltando algunas rutas y sinergias potenciales entre los CAM y la PNC para garantizar la seguridad de las localidades.

El alcance temporal del estudio es de un período de 10 años, comprendidos entre 2005 y 2015, prestando especial atención a las experiencias del CAM en los municipios de San Salvador, en el departamento de San Salvador, y Santa Tecla, en el departamento de La Libertad. Se trata de dos municipios de los más importantes a nivel nacional que concentran una importante cantidad de población, actividad económica y comercial, así como también una serie de retos y desafíos en materia de seguridad pública. Es importante mencionar que, a pesar de que el estudio se focalizó en estos dos municipios, una parte importante del análisis y de las conclusiones buscan aportar elementos aplicables a nivel nacional, con los respectivos matices locales cuando es pertinente.

Los objetivos planteados para la investigación fueron los siguientes: (1) analizar las dimensiones legales y funcionales que rigen el desempeño de los CAM; (2) evaluar la capacidad organizativa, despliegue y operatividad de los CAM en los casos que serán estudiados; (3) describir la relación

actual de los CAM y la PNC en el control del territorio, combate y prevención de la violencia y delincuencia; y, (4) vislumbrar rutas potenciales para generar mayores sinergias interinstitucionales entre los CAM y la PNC para el control del delito en el marco de estrategias integrales de seguridad pública.

El análisis de este estudio se ha estructurado en cuatro partes. Primero, se realiza una revisión del marco jurídico general en el que operan los CAM. En segundo lugar, se hace referencia a las funciones que en la práctica realizan los CAM y la relación de estas instituciones con la PNC. En una tercera parte, se presenta una serie de elementos que justifica en un nivel estratégico-político la gestión de la seguridad pública, para avanzar en la construcción de mayores sinergias entre PNC y CAM; se toma en cuenta que las estrategias de seguridad pública que se han implementado ponen especial énfasis en los esfuerzos de prevención de la violencia y el delito sobre la base de mecanismos de coordinación interinstitucional y sectorial para responder de manera integral a las manifestaciones de la violencia e inseguridad. A manera de cierre, se plantean algunas consideraciones sobre los desafíos y limitantes que se presentan a la hora de pensar en un posible empoderamiento de los CAM en la seguridad pública en El Salvador.

1. Marco teórico

1.1. Lo global-local, las capacidades del Estado y los desafíos a la seguridad

Como punto de partida es importante señalar que, a medida que el proceso de globalización ha avanzado, la concepción tradicional del Estado moderno se ha visto en buena medida alterada. Según Eissa (2005, p.3), dicho proceso ha producido al menos tres efectos en la noción de Estado: ha reducido la distancia económica; ha debilitado la soberanía (en sus diferentes dimensiones) y ha producido mayor incertidumbre e inestabilidad. En este contexto, si bien el Estado continúa siendo el actor principal en las relaciones internacionales, sus atributos, tales como la soberanía nacional, la seguridad nacional, el control legítimo de la violencia, el territorio y la población estable, se han puesto en riesgo.

Es así que en las últimas décadas, frente a los retos y desafíos que impone el proceso de globalización, y las implicancias que tienen fenómenos de naturaleza interméstica¹, los Estados cada vez brindan mayor importancia a las dinámicas que se generan en el nivel local. Varios autores caracterizan lo local como ese espacio donde se articulan las distintas expresiones de

1 Término utilizado en el ámbito de las ciencias sociales para referirse a fenómenos con expresiones domésticas y ramificaciones internacionales.

las contradicciones regionales y globales (López Ramírez, 2012, p. 186). Desde esa mirada, la localidad se define cada más en relación con lo global (Souza, 2004, citado en López Ramírez, 2012, p.186). A partir de esa mirada local-global, los Estados buscan dar respuestas a problemas tan complejos como los relativos a la seguridad pública.

Cabe señalar que la vulnerabilidad o resiliencia que pueda tener un Estado frente a fenómenos como el crimen y la violencia dependen de distintos factores, pero un factor clave es la forma en que el Estado resguarda su territorio y su capacidad para proveer de condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras (Hurrell, 1998). Sobre el Estado y los niveles de estatalidad, en los últimos años han surgido una serie de categorías para analizar particularmente los problemas de crisis estatal, es decir, cuando el Estado deja de desempeñar ciertas funciones básicas weberianas. Sin embargo, escapa de los objetivos de este documento ahondar en esa discusión, más bien interesa analizar el objeto de estudio (rol de los CAM) desde la capacidad que tiene el Estado salvadoreño para controlar su territorio y penetrar en la sociedad a través de la prestación de servicios de seguridad pública².

Es a partir de esa lectura, y tomando como base los enfoques teóricos de la gobernabilidad, referida a la calidad del desempeño gubernamental (Camou citado en Morales Peña, 2012)—incluyendo a las municipalidades—, que se expondrá una serie de ideas orientadas a vislumbrar potenciales sinergias entre los CAM y la PNC para fortalecer la presencia y control del Estado en los territorios, lo cual pasa, entre otras dimensiones, por “hacer cumplir la ley sistemáticamente y la capacidad del Estado para proveer de condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras” (Hurrell, 1998).

El Salvador de la posguerra atraviesa por un contexto difícil en términos de gobernabilidad, ello se expresa por los altos índices de violencia homicida que se registran en los últimos años³. Esa crisis de inseguridad tiene sus raíces en una serie de factores que ha estimulado y reproducido la delincuencia y la violencia en la sociedad salvadoreña. Entre esos se destacan los niveles históricos y acumulados de exclusión y vulnerabilidad social; los patrones culturales que toleran, normalizan y reproducen la

2 Para los propósitos de este análisis se entenderá la seguridad pública como un servicio a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. En esa línea de análisis, Morales Peña (2011) plantea que “el desarrollo político de una sociedad no solamente radica en la fortaleza de sus instituciones, sino en cómo estas son capaces de gestionar los contextos de criminalidad e inseguridad”.

3 Entre 2002 y 2012, la tasa de homicidios por 100000 habitantes alcanzó un promedio de 55.6. Para 2013, se registraron 2499 homicidios, es decir una tasa de 39.4 homicidios por 100000 habitantes. En 2014, la cantidad de homicidios aumentó registrándose 3912, lo cual representa una tasa de 61.1 homicidios por 100000 habitantes. Pero ha sido 2015 el año más sangriento en la historia de El Salvador de la posguerra. Cerró ese año con 6657 homicidios, promediando 18.2 personas asesinadas cada día (Smutt, 2013; Murcia, 2015; Valencia, 2016).

violencia; y la débil presencia territorial de la institucionalidad del Estado (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, 2015).

Esa ausencia del Estado en los territorios ha provocado que germinen “espacios de soberanía contestada” donde la autoridad del Estado, para todo efecto práctico, ha cesado de imperar y ha llegado a ser reemplazada por los mandatos impartidos por organizaciones criminales (Casas Zamora, 2012, p. 93), como son, en el caso de El Salvador, las pandillas o maras.

1.2. La dimensión local en las estrategias de seguridad

Para dar respuestas integrales a fenómenos complejos (multicausales), como son la violencia y la criminalidad, los Estados en los últimos años han privilegiado estrategias cada vez más integrales de seguridad. Estas no solo buscan dar respuesta a los problemas propios de la agenda de seguridad pública, sino también dan paso a una visión multidimensional para tratar tanto los problemas de convivencia ciudadana, como los factores que contribuyen a su reproducción social. Esa perspectiva sistémica de la gestión de la seguridad, a partir de la cual se actúa en diferentes planos, se complementa con otras estrategias que apuntan a la descentralización, desarrollo local, desarrollo territorial, que resultan útiles para asegurar la presencia integral del Estado en sus territorios.

De esta manera, cada vez es más clara la tendencia a la desconcentración y descentralización de las políticas de seguridad hacia los gobiernos locales, con el objetivo de responder con más eficiencia a las necesidades específicas de las urbes y de los territorios. Se habla de una territorialización de las políticas públicas, proceso que supone cierto grado de coordinación y articulación con el nivel central, transferencia de recursos y capacidades, junto con un marco normativo que otorgue las facultades necesarias a los gobiernos locales (Frühling, 2014).

Tomando en cuenta lo anterior, así como la visión integral en la que descansa la actual política de seguridad pública en El Salvador—donde la dimensión local se constituye en el pivote de las medidas impulsadas en materia de prevención de la violencia y el crimen—, se presta especial atención a las funciones que desempeñan los CAM en materia de prevención social del delito, entendiendo dichas políticas desde una lógica de participación de las comunidades y de las instituciones locales para el control social y la prevención situacional del delito (Dammert, 2003; Garrido, Farrington y Welsh, 2006). En tal sentido, para esta investigación ha sido de interés analizar el potencial rol de los CAM en las estrategias de recuperación territorial y seguridad definidas a un nivel central, o, en su defecto, vislumbrar sinergias y articulaciones entre estos y las instituciones del nivel central, particularmente la Policía Nacional Civil (PNC), para fortalecer el control social y del delito en los territorios.

Si bien se reconocen algunas limitantes en este estudio—solo se hace referencia de manera general al marco jurídico, atribuciones y rol actual (y potencial) de estos cuerpos en un contexto de revalorización de lo local en los temas de seguridad pública—, se considera importante desarrollar análisis más específicos sobre temas de selección (perfiles), organización, formación, entrenamiento, armamento y logística, entre otras áreas estratégicas como las relacionadas con el control y supervisión, para tener una radiografía más completa de las capacidades de estas instancias. Así mismo, ello requerirá realizar análisis sobre el proceso de modernización y reformas que deben realizarse para que el Estado salvadoreño tenga capacidad para reinventarse y arraigarse en los territorios con políticas más amplias basadas en el desarrollo territorial, donde los gobiernos locales (y en consecuencia los CAM), por su proximidad, cumplen un papel fundamental para que el Estado recupere y asegure un control efectivo de los territorios.

2. Reseña metodológica

Para el presente estudio fueron retomadas las líneas metodológicas planteadas por Bravo y Marín González (2014) para investigaciones sociales sobre municipalismo, por lo que esta investigación es de carácter eminentemente cualitativo —con un importante soporte de información cuantitativa—. Su ruta metodológica se sustentó en la participación, la comunicación y la reflexión, privilegiando la profundidad sobre la extensión. Partió de las siguientes premisas epistemológicas: (1) carácter intersubjetivo de la realidad, en razón de lo cual cada localidad posee su propio referente de seguridad, de modo que para la descripción de sus lógicas de relación se requiere la participación activa de los principales actores locales; (2) interdisciplinariedad, para la aprehensión y comprensión de las propiedades y significados de la seguridad; y, (3) perspectiva de redes, para entender las dinámicas de interacción entre los actores clave del municipio.

El proceso de investigación se articuló en las siguientes etapas:

- a. Teórico-documental. Para la construcción del marco teórico en que se sustentó la investigación. En algunos casos, incluso, una parte del marco teórico se elaboró a partir de los hallazgos obtenidos, como necesidad para dar explicaciones más completas y comparables a estos.
- b. Constitucional-legal-institucional. Se analizaron los aspectos constitucionales, legales, jurisprudenciales y las ordenanzas municipales a fin de construir un mapa de las competencias, vacíos y relaciones institucionales. Asimismo, la capacidad instalada con la que cuentan los CAM (recursos, modalidades de entrenamiento, logística, armamento, tecnología, entre otros aspectos) para obtener una radiografía lo más completa posible sobre estos.

- c. Entrevistas semiestructuradas a actores clave: Concejales y exconcejales; exdirectores y directores de los CAM; miembros de la corporación policial, funcionarios y exfuncionarios del gabinete de seguridad pública y académicos expertos en estas áreas.
- d. Análisis y recomendaciones. El análisis del papel de los CAM en la seguridad se realizó en función de las experiencias concretas de quienes han tenido a cargo funciones de seguridad pública y dirección de los CAM. Dicho análisis se concentró en tres sentidos: organizacionales, relacionales (municipio-PNC-comunidad), ordenamiento jurídico vigente, impedimentos, necesidades de reforma, etc. y recomendaciones estratégicas.

Los actores clave entrevistados fueron identificados y seleccionados con base en sus perfiles, tomando en cuenta su experiencia en roles de dirección, trabajo de campo o investigación, para que brindaran sus perspectivas, insumos e ideas concretas sobre la situación actual de los CAM de Santa Tecla y San Salvador, así como sobre el rol y perspectivas de estos en la seguridad pública. De igual manera se revisaron estrategias, planes y otros insumos que sirvieran como base para entender la relación entre el CAM y la PNC.

Se analizaron alrededor de diez perfiles de actores clave, de los cuales se seleccionaron finalmente cinco, con quienes se realizaron entrevistas a profundidad, semiestructuradas. Con ellos se abordó la dimensión institucional, jurídica, operativa, así como la visión de planificación y gestión territorial de la seguridad de los CAM.

Tabla 1: Actores clave entrevistados

NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGOS OCUPADOS	FECHA
Mauricio Arriaza Chicas	PNC	Comisionado, jefe de la Región Metropolitana	22.10.15
Gilbert Cáceres	CAM Santa Tecla	Director del CAM de Santa Tecla y exdirector del CAM de San Salvador	27.10.15
Julio Recinos	PNC	Subinspector, de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la Dirección General de la PNC	18.11.15
Miguel Reyes	ANSP	Encargado de formación de los CAM y empresas de seguridad privada.	20.11.15
Eduardo Linares	MINGOB	Exdirector del CAM de San Salvador, exdirector OIE	30.11.15

Fuente: Elaboración propia.

El procesamiento de los insumos obtenidos se realizó a través de una matriz de vaciamiento, elaborada en función de los alcances y variables definidas para esta investigación, la cuales se encuentran desarrolladas en la tabla 2.

Tabla 2: Desarrollo de variables

OBJETIVO	VARIABLE	INDICADORES	INSTRUMENTOS UTILIZADOS
1. Analizar las dimensiones legales y funcionales que rigen el desempeño de los CAM.	Idoneidad de los marcos legales aplicables para la función de los CAM como agentes de seguridad pública	Coherencia/contradicciones entre la <i>Constitución</i> y otros instrumentos legales	Exploración y análisis legal Entrevista con actores clave
		Existencia de normativa secundaria sobre los CAM	Exploración y análisis legal
		Ordenanzas municipales que dan soporte a los CAM	Exploración y análisis legal
		Atribuciones compartidas y colisiones de competencias entre los CAM y la PNC	Exploración y análisis legal Entrevista con actores clave
2. Evaluar la capacidad organizativa, el despliegue y la operatividad de los CAM en los casos estudiados	Funcionamiento interno delos CAM	Entrenamiento y capacitación	Entrevista con actores clave Exploración documental Solicitud de acceso a información pública
		Equipamiento y uniforme	Entrevista con actores clave Exploración documental
		Acceso y utilización de tecnología para su funcionamiento	Entrevista con actores clave Exploración documental
		Salarios y jornadas de trabajo	Entrevista con actores clave Exploración documental Solicitud de acceso a información pública
		Eficiencia del organigrama	Entrevista con actores clave Exploración documental

3. Descripción de la relación actual de los CAM y la PNC en el control del territorio, el combate y la prevención de la violencia y la delincuencia, así mismo, vislumbrar potencialidades de mayor integración y cooperación	Situación actual de la relación entre la PNC y los CAM	Planes y programas conjuntos	Entrevista con actores clave Exploración documental
		Convenios para trabajo conjunto	Entrevista con actores clave Exploración documental
		Mesas o reuniones periódicas de trabajo conjunto	Entrevista con actores clave Exploración documental
		Principales zonas o lugares de actuación conjunta	Entrevista con actores clave Exploración documental
4. Colegir rutas potenciales para generar sinergias interinstitucionales entre CAM y PNC para el control del delito	Posibles rutas para el aporte de los CAM en áreas relacionadas con la seguridad pública	Reformas legales/ constitucionales	Entrevista con actores clave Exploración documental Análisis legal
		Creación de nueva legislación secundaria	Entrevista con actores clave Exploración documental Análisis legal
		Convenios interinstitucionales para formación y entrenamiento de los CAM	Entrevista con actores clave Exploración documental
		Convenios interinstitucionales para compartir información	Entrevista con actores clave Exploración documental
		Recomendaciones para el fortalecimiento institucional de los CAM	Entrevista con actores clave Exploración documental

Fuente: Elaboración propia.

3. Marco jurídico aplicable

Los antecedentes de la Policía Municipal en El Salvador datan de algunas décadas atrás. Algunos entrevistados identifican la existencia de cuerpos locales de seguridad desde el siglo XIX—conocidos como la descalza, los serenos, pasando por la Policía Municipal— hasta llegar a lo que en la actualidad se conoce como cuerpo de agentes municipales⁴. En sus orígenes la Policía Municipal protegía los bienes del municipio, y mantenía el orden en las calles y avenidas de la ciudad. Dentro de sus principales labores, estaba retirar personas ebrias que quedaban en las calles y que ocasionaban una mala impresión de la ciudad; sus agentes eran conocidos como “choriceros” por desarrollar prácticas de matanzas de perros callejeros dándoles chorizos envenenados para eliminarlos (Portillo Chinchilla, 1998).

Los firmantes de los Acuerdos de Paz de 1992 coincidieron en reformar la *Constitución de la República* de 1983 para concentrar las tareas de seguridad pública en la naciente institución de la Policía Nacional Civil. Buscaban así dejar atrás los antiguos cuerpos policiales y avanzar hacia una policía más profesional, respetuosa de los derechos humanos y menos sujeta a los vaivenes políticos. En tal sentido, los firmantes de los Acuerdos de Paz buscaron que el término “policía” quedara reservado y restringido para la naciente PNC, así como también reservar para esta institución las competencias de seguridad pública⁵.

Sin embargo, más allá de la intención y fundamento político para reservar el término “policía” para la PNC, lo cierto es que el *Código Municipal* (CM) no fue reformado en tal sentido. En sus artículos 4 y 48 establece claramente que corresponde al alcalde organizar y dirigir la Policía Municipal, dando claramente la competencia a los municipios de prestar dicho servicio.

Con respecto a la reserva constitucional de las funciones de seguridad pública para la PNC, es importante mencionar en el 2011 se aprobó la *Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas*, con el objetivo de establecer normas de convivencia que conlleven a la promoción y preservación de la seguridad ciudadana, y a la prevención de la violencia social; además, se dio competencia para su aplicación a los

4 La Policía Municipal de la ciudad de San Salvador fue fundada en el año de 1886 bajo la administración de don Federico Prado. El marco jurídico de este cuerpo policial se basaba en la Ley de la Policía (decreto legislativo del 12 de mayo de 1895). Fue durante la gestión municipal del doctor Héctor Silva Argüello que, en el municipio de San Salvador, se tomó la decisión de cambiar las funciones y atribuciones de este cuerpo, las cuales entraban en contradicción con la recién creada PNC, dando vida al ahora conocido como Cuerpo de Agentes Metropolitanos.

5 El punto trascendental de los Acuerdos de Paz radicó en la reformulación de la misión de la Fuerza Armada a cambio de la desmovilización de la guerrilla del FMLN. Esto suponía, entre otros cambios, reducir el tamaño del Ejército, supeditarlo al poder civil, así como fortalecer y reorganizar las dependencias policiales.

concejos municipales y a los CAM. Esta ley delimita y enmarca de manera adecuada las funciones reservadas para los CAM en áreas relacionadas con la seguridad ciudadana, tal como la denomina la ley, abriendo así una ventana legal para la colaboración del CAM con la PNC en tareas de prevención y control social, sin menoscabar la reserva constitucional del artículo 159.

Los cuerpos legales, así como los documentos de política institucional y política pública que fueron analizados se listan en la tabla 3.

Tabla3: Legislación y documentos políticos analizados

Legislación y documentos	
Constitución de la República	Arts. 202-207; art. 159.D.O. 234 (281)
Leyes secundarias	<i>Código Municipal.D.O. 23 (290).</i>
	<i>Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas. D.O. 80 (391).</i>
	<i>Ley orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador. D.O. 144 (316).</i>
	<i>Ley de los Servicios Privados de Seguridad. D.O. 18 (350).</i>
	<i>Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública. D.O. 42 (314).</i>
	<i>Ley de los Servicios de Seguridad del Estado, Instituciones Autónomas y de las Municipalidades. D.O. 18 (350).</i>
	<i>Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. D.O. 42 (342).</i>
	<i>Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. D.O. 52 (294).</i>
	<i>Ley general Tributaria Municipal. D.O. 242 (313).</i>
Documentos políticos	Acuerdos de Paz de 1992.
	Directrices y Manual de formación de policía comunitaria de El Salvador.
Ordenanzas municipales	Ordenanza para la Convivencia Ciudadana del Municipio de San Salvador.
	Ordenanza de Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas del Municipio de Santa Tecla

*D. O. significa Diario Oficial.

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Leyes y reglamentos

En la actualidad, el régimen legal-municipal vigente en El Salvador está constituido principalmente por la *Constitución de 1983* y por el *Código Municipal* de 1986. A esto debe agregarse un conjunto de leyes sectoriales y reglamentos de las mismas, así como otra legislación relacionada. En los últimos años, el régimen local salvadoreño ha sufrido los siguientes cambios: (1) reformas a la Ley del FODES, (2) reformas a la ley del FISDL; (3) la formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL); y (4) reformas a las competencias municipales en el *Código Municipal*. También se han acumulado propuestas de reformas directas al *Código Municipal* (Córdova y Seligson, 2001).

La *Constitución de la República* establece las funciones y competencias en los artículos comprendidos del 202 al 207, abriendo la posibilidad de que estas se desarrollen en unas leyes secundarias. Por su parte, la *Constitución* en su artículo 159 establece que la función de seguridad pública le corresponderá exclusivamente a la Policía Nacional Civil (PNC). Este artículo proviene de una reforma constitucional fruto de los Acuerdos de Paz en la década de los noventa.

En materia municipal, para 1998, ya se señalaba “la existencia de un marco legal relacionado con las municipalidades, plagado de ambigüedades, vacíos y contradicciones” (FUNDE y FUNDAUNGO, 1998, p. 37). Más de quince años después, dicha dispersión continúa presente y también afecta directamente sobre el funcionamiento y las competencias de los denominados cuerpos de agentes municipales⁶. La dispersión es tal que en algunos cuerpos legales, como la *Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y de Contravenciones Municipales*⁷, se les denomina como cuerpos de agentes municipales, mientras que en otros, como el *Código Municipal*, aún les denomina como policías municipales, dejando en evidencia la falta de sintonía. En tal sentido, uno de los primeros retos a nivel jurídico relativo a los CAM es buscar la uniformidad de los términos.

Por su parte la ley contravencional⁸, que data de 2011, establece competencias en materia de seguridad para los CAM. En su artículo 28 les da potestad para actuar ante una serie de faltas que clasifica así: a) las

6 Mediante acuerdo municipal n.º 4 (6 de junio de 1995), el concejo municipal de San Salvador decidió sustituir el nombre de la Policía Municipal por el de Cuerpo de Agentes Metropolitanos. Es importante mencionar que para los municipios de Santa Tecla como de San Salvador, las siglas CAM significan Cuerpo de Agentes Metropolitanos, mientras que para el resto de municipios y acorde con la Ley de Contravenciones se conocen como cuerpos de agentes municipales, bajo las mismas siglas, CAM.

7 También conocida como Ley de Contravenciones o Contravencional, denominándosele de esa manera en este artículo para abreviarla.

8 Esta leyderoga la antigua Ley de Policía, emitida mediante decreto ejecutivo s/n, (21 de febrero de 1879), publicado en el Diario Oficial154, tomo 49, del 2 de julio de 1900; así como, sus posteriores reformas y todas aquellas leyes, decretos y disposiciones sobre la materia, en todo lo que contraría el texto y los principios que contiene la Ley de Contravenciones.

relativas al debido comportamiento en lugares públicos; b) las relativas a la tranquilidad ciudadana; c) las relativas al medio ambiente y d) las relativas a la tenencia de animales; dichas faltas pueden ser sancionadas con amonestación verbal, reparación de los daños, decomisos, trabajo de utilidad, multas, suspensiones de permisos y licencias, y cierre definitivo. La misma ley establece la obligación para las municipalidades de crear ordenanzas municipales que regulen la convivencia ciudadana a fin de evitar conflictos comunitarios que ocasionen mucha violencia.

Entre las responsabilidades y funciones que la ley contravencional asigna a los CAM, referidas de forma directa e indirecta a temas de seguridad pública, se encuentran las siguientes: velar por el bien común y la armónica convivencia ciudadana; iniciar la investigación de las contravenciones establecidas en dicha ley, cuando se presentare aviso o denuncia, verbal o escrita, por parte de algún ciudadano o se tuviere noticia por cualquier medio; remitir inmediatamente a la PNC a todos aquellos ciudadanos que sean sorprendidos en flagrancia en la comisión de un hecho delictivo; intervenir en todo hecho que conlleve perjuicio hacia los bienes públicos; participar, dentro de sus facultades, en los planes de prevención de la violencia del municipio; y, resguardar y asegurar la tranquilidad pública, en coordinación con la PNC.

Por su parte, según el artículo 13 de la referida ley, entre las responsabilidades asignadas a la PNC están impulsar y participar con los concejos municipales, comités, mesas interinstitucionales, sociales y otras organizaciones que contribuyan a la prevención de la violencia y a la convivencia ciudadana.

3.2. Ordenanzas y acuerdos municipales

En complemento del marco normativo en materia de seguridad ciudadana⁹, el gobierno municipal de San Salvador estableció en noviembre de 2011, la *Política Municipal de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana* con el objeto de generar condiciones que contribuyeran a mejorar las condiciones de los habitantes del municipio en los aspectos que señala dicha política. Asimismo, en 2012 el municipio de San Salvador aprobó la *Ordenanza para la Convivencia Ciudadana* para velar por el orden, el bien común y la convivencia armónica del municipio. Según el artículo 2 de dicha ordenanza, la finalidad de la misma es educar a la población en la prevención de conductas nocivas a la ciudadanía, fomentando una cultura de respeto. A partir de ese marco normativo, algunos sostienen que “las

9 Es importante remarcar la distinción terminológica en estos cuerpos normativos municipales, pues hablan de seguridad ciudadana, no de seguridad pública. Cambio que no solamente responde a un probable paradigma distinto, sino también permite que los municipios incursionen en aspectos relativos a la seguridad. Como se mencionó anteriormente, la Constitución luego de los Acuerdos de Paz de 1992 estableció que la Seguridad Pública estaría a cargo solamente de la Policía Nacional Civil.

municipalidades cuentan con todas las condiciones para contribuir en dar tratamientos relacionados a prevención primaria del delito” (Gilbert Cáceres, entrevista, Santa Tecla, 27 de octubre de 2015).

Si bien las facultades y funciones de los CAM, a lo largo de los años se han concentrado principalmente en la protección del patrimonio municipal y en velar por el cumplimiento de las ordenanzas municipales, tal como se refleja en la tabla 4, estos cuerpos también han coadyuvado en los esfuerzos de seguridad pública, a partir de leyes secundarias, ordenanzas municipales y otros acuerdos de carácter local, así como por lo que establecen las estrategias de seguridad diseñadas desde el Ejecutivo.

Al revisar las experiencias del CAM de San Salvador y de Santa Tecla sobresale que dichos cuerpos desempeñan diferentes funciones en materia de prevención, seguridad y convivencia ciudadana. Así lo expresa en su sitio web la Alcaldía de San Salvador, al definir al CAM como “un cuerpo de agentes municipales comunitario, jerarquizado y disciplinado, encargado de articular la atención ciudadana con el cumplimiento de la normativa municipal, velando por la limpieza, orden y seguridad de los espacios públicos, el patrimonio municipal y la ciudadanía en general, contribuyendo a la prevención y disuasión del delito, y la tranquilidad ciudadana”.

En el caso del CAM de Santa Tecla, la ordenanza reguladora del servicio de dicho cuerpo —aprobada mediante decreto n.º5, de noviembre de 2015— establece que el CAM actuará de conformidad a la doctrina policial en atención al servicio ciudadano, garantizando el cumplimiento de la normativa municipal y demás leyes afines, incidiendo en la resolución de los problemas de la comunidad. Asimismo, establece que el CAM participará en la prevención social de la violencia, acompañando diversos programas preventivos, promoviendo la armonía social, la convivencia, la tranquilidad y seguridad ciudadana.

Si bien no existe un claro marco normativo que defina el rol de los CAM en apoyo a la seguridad pública y concretamente en su colaboración con la PNC, en la práctica sus funciones se concentran en la prevención y convivencia ciudadana, y se desarrollan en función del liderazgo que imprima el concejo municipal de turno a través del director del CAM¹⁰, así como con base en el *Código Municipal*, la *Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas* de 2011 y otras ordenanzas administrativas aprobadas por los concejos municipales.

10 En cuanto a la estructura organizativa de los CAM, tanto para el de San Salvador y como para el de Santa Tecla, su máxima autoridad es el alcalde. Si bien el CAM de San Salvador depende de los lineamientos de su director, opera en estrecha relación con la Subdirección y mantiene constante coordinación con la Delegación Contravencional, la Gerencia Legal y la Unidad de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana de la municipalidad. Por su parte, en el CAM de Santa Tecla, el director es la autoridad delegada por el alcalde para la coordinación general, administrativa y operativa del mismo, siendo asistido por los subdirectores que de acuerdo a la necesidad del servicio se requieran.



4. La gestión local de la seguridad pública: el rol del CAM

4.1. Prevención

Desde finales de los noventa y principios del siglo XXI, fue ganando terreno en los debates públicos sobre seguridad pública, la necesidad de incluir a las municipalidades, en el marco de enfoques más integrales, particularmente en lo que se refiere a las políticas de prevención de la violencia y del crimen. Uno de esos primeros impulsos se dio en 1997 cuando la Alcaldía de San Salvador diseñó un plan de gobierno para lograr la participación de diferentes actores en el proceso de transformación y conversión de la capital en una ciudad segura. A partir de esos años, al igual que San Salvador, otras alcaldías promulgaron ordenanzas de participación ciudadana y crearon estructuras, con personal propio, encargadas de impulsar programas que fueran más allá de la tradicional oferta municipal de limpieza, ornato, iluminación y mercados (Arévalo Herrera, 2009).

Ese fue el caso de Santa Tecla que, pese a ser uno de los municipios más afectados por los terremotos del 2001, con el paso de unos años se constituyó como un modelo en la gestión del desarrollo local y seguridad ciudadana. A partir del 2002 su concejo municipal elaboró su planeación estratégica para diez años e incorporó como parte de las mesas de trabajo el componente de seguridad y convivencia ciudadana. Desde ese momento, la prevención y la reducción de la violencia fueron un reto asumido por la municipalidad. Para 2004 se inició la fase de diagnóstico que sirvió como base para la formulación de la primera *Política Municipal de Prevención y Seguridad Ciudadana* en 2005¹¹, basada en la prevención, la articulación interinstitucional y la participación ciudadana.

Para el año 2006 fue instalado un Observatorio de la violencia y el delito, que monitorea el comportamiento del delito a través de mapas georeferenciados donde se manifiestan los hechos delictivos, lo cual permite identificar los factores que inciden en la violencia y la criminalidad para proponer medidas para la prevención y disminución de los mismos. En 2008, creó el Concejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia¹², el Concejo Ciudadano para el Desarrollo Local y los Comités de Diálogo para la Convivencia, instancias que prepararon el terreno para acercar a

11 En ese mismo año se asignó un 14% del presupuesto municipal para financiar los programas de convivencia y prevención de la violencia (AMUPREV,s.f.).

12 Como parte de las instituciones que conforman este comité se encuentran la PNC, el Consejo Ciudadano de Desarrollo Local, Cuerpo de Agentes Metropolitanos, la Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Procuraduría General de la República, el Instituto de Medicina Legal, la Academia Nacional de Seguridad Pública, el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de la Juventud, la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, ONG que operan en el municipio y representantes de las iglesias católicas y evangélicas.



la municipalidad a las comunidades, en especial aquellas que durante décadas habían estado sin presencia del gobierno local (INTERPEACE, 2014). En unos años, Santa Tecla ganó una especie de reconocimiento por la recuperación y creación de espacios públicos tales como el Paseo El Carmen, el estadio Las Delicias, la recuperación del Palacio Municipal, así como los circuitos culturales y de parques municipales, a través de acciones articuladas y coordinadas entre la municipalidad, las instituciones del gobierno central, el sector privado y las comunidades¹³.

A nivel nacional, con la llegada al Ejecutivo del gobierno de Mauricio Funes en 2009 cobra mayor fuerza en la agenda de la seguridad pública la apuesta por los temas de prevención desde lo local. Según la *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia* (Gobierno de El Salvador, 2012), el municipio pasa a ser el espacio más próximo donde se expresan los problemas y confluyen e interactúan todos los actores que deben participar en la prevención de la violencia. Desde ese enfoque se busca intervenir en los factores subyacentes del fenómeno de la violencia, colocando al municipio como su principal pivote; ello significa desplegar procesos que generen la suficiente capacidad técnica, programática y financiera para responder a las necesidades concretas y específicas de cada territorio, articulando de manera coherente y eficiente los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) y propiciando altos niveles de participación de los actores de la sociedad, como sujetos de las transformaciones y el abordaje de las dinámicas que generan violencia y delincuencia.

Para operativizar dicha estrategia se debe desarrollar un trabajo transversal con instituciones pertenecientes a los gobiernos central y local, y a la sociedad civil; por otra parte, se trata de un enfoque intersectorial que involucra a diversas áreas como salud, educación, desarrollo social, comunitario, local e infanto-juvenil, entre otras. Para ello, se han puesto en funcionamiento los comités municipales de Prevención de la Violencia, instancias responsables de conducir la política de prevención de la violencia y del delito en el municipio, y la coordinación interinstitucional entre el sector de justicia y seguridad, instituciones del gobierno central y actores locales. Desde estas instancias se elaboran diagnósticos y planes de prevención de la violencia¹⁴. En ese sentido, gradualmente se ha ido dando paso a una nueva forma de trabajo en los territorios para implementar estrategias integrales y participativas para tratar la violencia y la inseguridad.

13 Entre otras acciones, en junio de 2013, el Concejo Municipal aprobó la *Ordenanza para la Prevención de la Trata de Personas* en este municipio con el propósito de prevenir, reprimir y sancionar cualquier actividad de explotación principalmente hacia mujeres, niñas, niños y jóvenes.

14 Entre los actores que integran dichos comités figuran el alcalde o alcaldesa, concejales municipales, el responsable de la instancia de promoción social del gobierno municipal, el jefe del cuerpo de agentes municipales (CAM), iglesias, entre otros.

A fin de fortalecer las capacidades de la gestión local de la seguridad, los gobiernos municipales han ido adaptando su institucionalidad en función del cambio de paradigma. En el caso de San Salvador, en los últimos años se han promovido una serie de medidas en materia de seguridad ciudadana, convivencia y prevención de la violencia, contando con instrumentos como la *Política Municipal de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana* (Alcaldía Municipal de San Salvador, 2011); el Programa Municipal de Prevención de la Violencia, y la *Ordenanza para la Convivencia Ciudadana del Municipio de San Salvador*. Asimismo, esta alcaldía cuenta con un Observatorio Municipal que ofrece estadísticas referidas a delitos de violencia intrafamiliar, robo, hurtos, homicidios, lesiones, faltas contravencionales, entre otros. La fuente principal del que se alimenta dicho mecanismo es el Comité de Seguridad Ciudadana, conformado por representantes de la PNC, Fuerza Armada, Fiscalía General de la República y el CAM, coordinado por la Comisión de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana de la municipalidad de San Salvador.

Este tipo de acciones que privilegian la gestión local de la seguridad a través de mecanismos de coordinación interinstitucional muestran, en buena medida, el peso que se le otorga en las políticas de seguridad pública a los gobiernos locales, particularmente en temas prevención, ya que son las autoridades locales, en representación del Estado, quienes en un primer momento deben dar respuesta a las problemáticas que afectan la convivencia y seguridad de los ciudadanos (Acero Velásquez, s. f., p. 177).

Tabla 4: Principales funciones de los cuerpos de agentes municipales (San Salvador/Santa Tecla)

CAM San Salvador	CAM Santa Tecla
<p>Vigilar, custodiar, inspeccionar el patrimonio municipal, tales como: edificios y oficinas municipales, mercados, cementerios, zonas verdes, parques, centros de recreación, teatros y otros bienes públicos.</p> <p>Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, reglamentos y acuerdos con base en las atribuciones del municipio, art. 4. Código Municipal, siempre y cuando no contraríen lo establecido en otras leyes.</p> <p>Colaborar en la prestación de seguridad a espectáculos, manifestaciones públicas y otros lugares en donde haya aglomeraciones que causen riesgo a las personas.</p> <p>Contribuir al buen funcionamiento de transporte local, las terminales de transporte de pasajeros, y los lugares de carga, siempre y cuando no transgreda otras leyes que regulen la misma materia.</p> <p>Prestar auxilio a la ciudadanía en casos de accidente, catástrofe y calamidad pública.</p> <p>Informar en el término de ley a la Policía Nacional Civil o Fiscalía General de la República, según sea el caso, si al llevar a cabo una inspección se constata que existe prostitución o se estuviera cometiendo cualquier otro delito.</p> <p>Llevar a cabo inspecciones en establecimientos y negocios, a fin de determinar la actividad que realizan.</p>	<p>Resguardar el patrimonio municipal: edificios municipales, oficinas, mercados, cementerios, anfiteatros, etc.</p> <p>Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, reglamentos, decretos y acuerdos del concejo municipal para mejorar la convivencia, el orden y seguridad ciudadana.</p> <p>Brindar la prestación de seguridad preventiva a la ciudadanía en espectáculos, manifestaciones públicas y otros eventos.</p> <p>Coadyuvar al esfuerzo de mantener los espacios públicos libres de obstáculos para el tránsito vehicular y peatonal, de conformidad con lo establecido en las ordenanzas municipales; ordenar los espacios de comercio informal y colaborar de manera coordinada con las instancias correspondientes en el ordenamiento, la seguridad y la prevención vial.</p> <p>Prestar auxilio a la ciudadanía en coordinación con las diferentes instituciones de servicio a la comunidad, sean estas gubernamentales o no.</p> <p>Mantener una comunicación y coordinación permanente con la PNC, instituciones civiles y militares, para la elaboración y ejecución de planes de convivencia y seguridad ciudadana para la prevención de la violencia.</p> <p>Colaborar con la organización social o comunal con el propósito de crear condiciones de participación y/o convivencia ciudadana.</p>

Fuente: Elaboración propia (Alcaldía Municipal de San Salvador, 1999; Alcaldía Municipal de Santa Tecla, 2015).

De manera general, en los últimos años, la coordinación entre CAM y PNC ha tomado forma en el trabajo que realizan los CAM para dar cumplimiento a ciertas ordenanzas y reglamentos municipales, como son aquellas relativas al resguardo y protección del patrimonio municipal, inspecciones a establecimientos comerciales y en algunos espacios públicos como parques y plazas, asimismo se han establecido ordenanzas en temas relacionados a la seguridad como son aquellas relacionadas a la portación de armas de fuego. Estas últimas son claro ejemplo del rol que realizan los CAM en materia de prevención del delito y la violencia, ya que, si un agente municipal se percata de que una persona porta un arma de fuego en un lugar prohibido, de inmediato debe reportarlo a las autoridades de la PNC.

Entre otras de las funciones que desempeñan estos cuerpos, está el servicio de seguridad en mercados, espacios públicos, así como en eventos multitudinarios de carácter deportivo, conciertos, ferias, entre otros. En estas funciones, si bien los CAM planifican sus propias acciones según las atribuciones que les corresponden, su sola presencia constituye un factor disuasivo pero principalmente preventivo, que apoya el trabajo de control y prevención que realiza la PNC.

En Santa Tecla, con la aprobación de la Ordenanza para la Prevención de la Trata de Personas en 2013, se le asignan algunas atribuciones al CAM entre las que se destacan: “velar que en el espacio público y en establecimientos privados de acceso público no se generen ambientes que sean propicios para la comisión del delito (...), retener y remitir de forma inmediata a la Policía Nacional Civil y/o a la Fiscalía General de la República, a quien sea sorprendido en flagrancia en la comisión del delito de trata de personas” (Alcaldía de Santa Tecla, 2013).

Los diferentes instrumentos normativos apuntan a un trabajo coordinado entre CAM y la PNC, el cual se evidencia en la práctica en los esfuerzos que realizan las alcaldías por ordenar sus centros históricos. En casos como el de San Salvador (centro), las aceras han dejado de cumplir su función natural y han pasado a ser corredores de comercio informal. En esos esfuerzos por ordenar los centros históricos y recuperar espacios públicos, los CAM cumplen un papel activo. Un ejemplo de ello sucedió en noviembre de 2015, cuando el CAM de Santa Tecla, en coordinación con la PNC, desalojó a alrededor de 200 vendedores informales ubicados en los alrededores de los parques San Martín y Daniel Hernández ubicados en el centro histórico de esta ciudad. Según señaló, en su momento, el alcalde de dicho municipio, el desalojo tomó como base el artículo 4, numerales 3, 23 y 25, del *Código Municipal*; así como el artículo 56 de la *Ordenanza de Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas*; y el artículo 16 de la *Ordenanza de Ornato, Nomenclatura y Rótulos* de dicha municipalidad.

Por otra parte, la colaboración entre ambas instituciones se expresa también en los patrullajes conjuntos que realizan elementos del CAM con agentes de la PNC. En Santa Tecla, ese tipo de patrullajes se realiza desde 2006 para prevenir actos delictivos. En San Salvador, este tipo de patrullajes se registran desde 2007 para brindar seguridad en parques y plazas, así como en respuesta a la invasión de espacios públicos y aceras por parte del sector informal. Para festividades de semana santa y otras fechas importantes, en el marco de los planes de seguridad que elabora la PNC, los agentes del CAM cumplen con la función de brindar seguridad preventiva a través de los patrullajes conjuntos que realiza junto a la PNC.

Otra función importante y clave para el trabajo que la PNC realiza son las inspecciones que realizan los CAM a los establecimientos comerciales para verificar que cumplan con lo que establecen las diferentes ordenanzas municipales aplicables a cada municipio. Las regulaciones van desde la verificación de permisos para operar, impuestos municipales, regulación de ventas de bebidas alcohólicas, así como identificación de lugares de tolerancia.

En líneas generales esas son algunas de las principales funciones que realizan los CAM relacionadas con los temas de seguridad pública. Vistas desde un enfoque integral de la seguridad, este tipo de funciones resultan complementarias a las actividades que realiza la PNC en materia de control, represión y prevención del delito.

La coordinación entre los CAM y la PNC también se ha expresado en los esfuerzos que realizan las alcaldías por modernizar sus sistemas de información y estadísticas en materia de seguridad. Además de los observatorios municipales de prevención de la violencia se han puesto en funcionamiento sistemas de video-vigilancia para asegurar un mayor control de las zonas. Por ejemplo, en años recientes, se ha implementado en Santa Tecla, el Proyecto de Seguridad Inalámbrica, facilitado a través de un asocio público-privado y la cooperación de USAID, dirigido a fortalecer a la PNC y el CAM en el monitoreo y análisis de los patrones del crimen en tiempo real. Este proyecto usa la tecnología para recolectar y compartir información, y así contar con un mapeo y análisis del delito lo más detallado posible¹⁵ para actuar y prevenir.

En el caso de San Salvador, la alcaldía trabaja en el proyecto de instalación de alrededor de 123 cámaras de video-vigilancia en lugares estratégicos de la capital, las cuales serán interconectadas para que sean monitoreadas por personal especialista del Sistema de Emergencias 911.

15 La segunda etapa de este proyecto, además de continuar ejecutándose en Santa Tecla, se ampliará a otros municipios del Área Metropolitana de San Salvador, incluyendo Antiguo Cuscatlán, San Martín, San Salvador, Apopa, Ciudad Delgado y Ayutuxtepeque.

Figura 1: Observatorio Municipal de Santa Tecla



Fuente: AMUPREV, s.f.

Asimismo, en los casos analizados se han realizado algunas inversiones dirigidas a modernizar, a través de tecnología, la gestión local de la seguridad. En esa línea, la alcaldía de Santa Tecla ha desarrollado una aplicación para teléfonos inteligentes llamada Tecla App, para que los habitantes de ese municipio denuncien asaltos, robos, hurtos, violencia intrafamiliar, entre otros. Esto permite —a través de un trabajo coordinado entre 911 de la PNC, Fiscalía General de la República (FGR) y el CAM— reaccionar inmediatamente para enviar un patrullaje preventivo o grupo de reacción conjunto de CAM y PNC (Taura, 2015).

4.2. Los CAM en la implementación del nuevo modelo policial basado en la filosofía de policía comunitaria

Desde su creación y como parte de su razón de ser, la PNC se inclinaría por construir un modelo policial cercano a la sociedad. No obstante, por diversas razones propias de su proceso histórico como institución y por la falta de claridad estratégica del Estado salvadoreño frente a los desafíos de la seguridad pública, esta institución fue perdiendo su norte y construyendo su identidad en función de las coyunturas del momento.

Ahora bien, en los últimos años, con el propósito de dotar de una identidad formal a la PNC y fortalecer el servicio policial, se han realizado esfuerzos para recuperar el enfoque de trabajo comunitario y de servicio a la comunidad. Este fue uno de los pilares fundamentales de la reforma policial emanada de los Acuerdos de Paz (IUDOP, 2014, p. 78), a través de la apuesta por establecer un nuevo modelo policial basado en la Filosofía de Policía Comunitaria (FPC)¹⁶.

Tras las experiencias piloto desarrolladas en La Unión y Colón (entre los años 2008–2009), la PNC ha avanzado en sentar las bases normativas y operativas que guían la implementación de este nuevo modelo policial, particularmente a partir de 2010 con la elaboración de la doctrina institucional y el plan que establecen el marco referencial para la implementación de la FPC. En un inicio, dicho esfuerzo —según la primera orden de operaciones para la implementación de la FPC— se concentró en 26 subdelegaciones policiales a nivel nacional, tomando como base los diferentes instrumentos diseñados para asegurar una efectiva puesta en práctica de esta nueva forma de trabajo en los territorios. A partir de esa primera orden de operaciones, cada subdelegación trabajaría en función de las cinco fases definidas para la implementación de la FPC¹⁷.

Posteriormente, en julio de 2014 se aprueba la segunda orden de operaciones para asegurar la implementación de la FPC a nivel nacional. Este nuevo modelo policial, tal como lo establece su plan de implementación, demanda que el personal policial, en todos sus niveles, trabaje en función de un modelo proactivo más que reactivo de la mano con los diferentes actores sociales en los territorios. A través de la FPC se busca fortalecer los mecanismos de asociación y cooperación con gobiernos municipales, consejos municipales de prevención de la violencia, y otras instancias como los Consejos Departamentales de Alcaldes, la Corporación de Municipalidades (COMURES) y otros actores como la empresa privada.

En el marco del proceso de implementación de la FPC, la PNC ha avanzado en la sectorización y subsectorización de zonas de patrullaje a partir de las cuales se realiza el despliegue policial comunitario y se asigna un agente policial responsable (del subsector) para desarrollar trabajo comunitario. A partir de esa distribución, la PNC —con base a diagnósticos propios y con participación de actores locales (como son los CAM)¹⁸— formula

16 Para viabilizar la institucionalización de la filosofía de policía comunitaria, la PNC estableció en 2009 la doctrina institucional sobre policía comunitaria, que constituye el marco de referencia común en materia de formación, planificación y organización de los servicios operativos de la institución policial (PNC, 2010, citado en IUDOP, 2014, p. 799).

17 Las cinco fases son las siguientes: 1. capacitación del personal de las dependencias policiales; 2. elaboración de diagnósticos locales; 3. planificación operativa; 4. ejecución de planes operativos; y 5. supervisión y evaluación (interna y externa).

18 Cabe destacar que, a partir de la elaboración de dichos diagnósticos, la patrulla responsable de determinado subsector debe elaborar mapas integrados que reflejen, entre otros aspectos, factores de riesgo situacional y factores sociales de protección.

la planificación operativa en los territorios, en la que integra actividades de represión del delito e inteligencia, así como acciones en materia de “prevención comunitaria”, que es aquella que combina la realización de acciones de prevención situacional y acciones socio-preventivas¹⁹.

Desde esos espacios de articulación entre la PNC y otros actores locales que privilegia la implementación de la FPC, los gobiernos locales y sus brazos operativos los CAM pueden tener una participación activa en la planificación de acciones dirigidas a garantizar la seguridad en sus municipios.

5. Algunas consideraciones sobre las potenciales sinergias entre CAM y PNC para asegurar un efectivo control social y del delito

En los últimos años, El Salvador ha sido considerado uno de los países con las más altas tasas de violencia homicida en el mundo. Para 2015, cerró con una tasa de 103 homicidios por cada 100 mil habitantes. Más allá del dato duro, la “muerte cercana” con que la población se ha acostumbrado a convivir por el fenómeno pandilleril, ha llevado a que el Estado pierda el monopolio de la fuerza, sino que también es posible identificar “espacios de soberanía contestada” por el dominio territorial violento que ejercen las pandillas.

Las estructuras pandilleriles se han expandido por todo el territorio nacional disputando, en algunos casos, la autoridad y el control territorial al Estado salvadoreño. Las maras, en su expresión más local (clicas o canchas), ejercen control, a partir de la intimidación y la violencia, en las comunidades que dominan para conservar esos territorios y garantizar la reproducción de la economía ilícita criminal basada en el narcomenudeo, el sicariato y las extorsiones, principalmente.

En ese sentido, es de suma importancia buscar alternativas viables para fortalecer la presencia y control estatal en esos territorios donde la autoridad del Estado es débil y que se rigen por otro tipo de leyes, como el “ver, oír y callar”. Con ese objetivo, es necesario plantear y debatir nuevas estrategias integrales que, paralelas a los esfuerzos de la PNC en la represión, el combate y la prevención del delito, otras instituciones —como los gobiernos locales— deberían aportar desde su naturaleza político-jurídica, en la tónica del desarrollo local-territorial.

19 Según el *Plan para implementar la filosofía de policía comunitaria* (2010b) se entenderá por “prevención comunitaria” a la colaboración que la Policía ofrece en sus planes al resto de actores comunitarios, en la ejecución de iniciativas preventivas, aplicando una lógica combinada de lo social con lo situacional, sin abandonar los aspectos represivos, dentro del marco legal.

Uno de los principales puntos de coincidencia entre los entrevistados para este estudio fue la identificación del potencial rol que podrían tener los CAM en apoyo a la seguridad pública, aunque es importante remarcar que dichas potencialidades se encontraban matizadas por limitantes de tipo legal y normativo. Sin embargo, más allá del aspecto jurídico, se evidenció que, en la práctica, los CAM cumplen un papel en materia de seguridad. Ello hace posible argumentar que dichos cuerpos, desde una visión de gobernabilidad (local), pudiesen cumplir un rol más estratégico y proactivo en la seguridad pública. Aquí se vislumbran algunos puntos de encuentro entre sus funciones y las estrategias que lidera el gobierno central en materia de control social y prevención situacional del delito. A continuación, se plantean algunas rutas generales donde podrían potenciarse o mejorarse esas sinergias estratégicas entre los CAM y la PNC para hacer más efectivo el rol de los primeros en materia de seguridad pública.

5.1. Área jurídica

En el plano jurídico se abren importantes posibilidades para reformas, creación o replanteamiento de algunas normativas relacionadas con la formación, los requerimientos técnicos generales de los CAM o policías municipales, así como de su relación funcional con la PNC.

Los actores clave entrevistados coincidieron en que, en la actualidad, la coordinación entre los concejos municipales y la PNC, para acciones conjuntas, se encuentra bastante determinada por la particularidad de las relaciones entre los funcionarios de turno. En este sentido, consideran necesario algún tipo de legislación que establezca de manera clara cómo deben ser estas relaciones, y que obligue legalmente a entablarlas, para que no dependan de la voluntad política los funcionarios de turno.

Siguiendo con la lógica anterior, los expertos también señalaron que sería muy útil una normativa general que contemplara al menos los siguientes aspectos generales de los CAM: su formación y profesionalización, sus distintivos, estructura organizativa y equipamiento, y las formas generales de relación y colaboración con la PNC y otras instituciones. Observan que al no estar normados estos aspectos quedan a criterio de cada municipalidad, dificultando la tarea de tecnificar el accionar de los CAM, minimizando o limitando el impacto en sus tareas de seguridad públicas.

La necesidad de una legislación que norme de manera general y uniforme la formación y profesionalización de los CAM es destacada por los entrevistados, ya que debido a diversos motivos —presupuestarios, legales o políticos— en la actualidad la formación de los CAM es deficiente, y no hay suficiente claridad en las diversas leyes relacionadas en estos aspectos. Si bien la *Ley de los Servicios Privados de Seguridad* relaciona, en ciertos aspectos, la formación de los CAM con la ANSP, este marco legal aún es

endebles y no permite avanzar hacia una formación que profesionalice y estandarice a los CAM de los 262 municipios.

Por otra parte, los actores entrevistados coinciden en que doctrinariamente los términos policía comunitaria o policía municipal son ampliamente aceptados, por lo que, más allá del Acuerdo Político de 1992, que reservó el término “policía” para la naciente PNC, la concepción de policía municipal tiene sus propios significados y marcos de acción en los estándares internacionales. También coinciden en que la implementación de la policía comunitaria, como componente fundamental en una estrategia de país en materia de seguridad, es el modelo ideal para sacar más provecho a las interacciones entre los CAM y la PNC, colocando el rol de los CAM no como agentes gendarmes, sino como promotores y gestores de seguridad y desarrollo, que juegan o deberían jugar un rol clave en las tareas de prevención situacional.

La prevención es el aspecto de la seguridad pública en la que, según los expertos entrevistados, deberían funcionar los CAM, para lo cual una mejor sinergia con la PNC es de primordial importancia. Coinciden en que no deben adherirse atribuciones legales a los CAM en aspectos de represión o investigación; estas funciones deben estar reservadas para la PNC, respetando el acuerdo y la reforma constitucional de 1992, pues tecnificar y mejorar estas funciones en la misma PNC es una tarea difícil, por lo que agregárselas a otro cuerpo institucional sería probablemente no solo equivocado desde lo jurídico, sino además abriría a la puerta para arbitrariedades, errores de procedimiento y, en general, mayor violación de derechos humanos.

5.2. Formación y profesionalización de los CAM

Los especialistas entrevistados concuerdan en que la formación y la profesionalización de los CAM deben mejorar mucho por, al menos, las siguientes razones o motivos:

- a. La formación —tanto en lo jurídico—institucional como en lo técnico— policial— que reciben los CAM depende del criterio y de la autoridad municipal de turno, por lo que carece de sistematicidad. Ha habido algunas excepciones, como San Salvador y Santa Tecla, donde la formación en técnicas de abordaje policial ha tenido una inversión significativa, sobre todo para enfrentar el ordenamiento de los centros históricos y el desalojo de las ventas ambulantes o de calle. No obstante, se requerirá una mayor voluntad política y recursos financieros para avanzar en los procesos de profesionalización. Como es el caso del CAM de Santa Tecla que en el marco de su proceso de reestructuración se han creado una serie de unidades especializadas como parte de su estructura organizativa (Unidad de Bomberos; Unidad Rural; Unidad de Turismo, Unidad de Tránsito, Protección de Personalidad Importantes; Unidad

de Reacción, entre otras), lo cual implicará capacitar a los agentes en funciones que van más allá de la función tradicional de vigilancia y cuidado del patrimonio municipal.

- b. La profesionalización de los CAM es prácticamente nula, y en algunos casos manifestados por los entrevistados, los agentes municipales en funciones buscan la formación de la ANSP²⁰ con el objetivo de capacitarse para tener un mejor currículum que les permita el ingreso laboral a empresas de seguridad privada.
- c. La profesionalización también se ve minada por la inexistencia de mecanismos claros de ingreso, ascenso y salida de los CAM, así como por la inexistencia de un escalafón, que les permita a los agentes municipales contemplar su función como una profesión, quedando en muchas ocasiones sujetos a los vaivenes electorales.

Ha habido esfuerzos de formación para los agentes del CAM en materia de policía comunitaria. Por ejemplo, el CAM de Santa Tecla fue el primer cuerpo en recibir, en 2011, en el marco del proyecto Ciudad Segura para Convivir, apoyado por el PNUD, cursos de formación en materia de FPC, proceso desarrollado como producto de la alianza establecida entre la municipalidad, la PNC y la ANSP.

5.3. Potenciales sinergias entre PNC y CAM en un contexto adverso de seguridad

Sin duda el Estado salvadoreño, frente a la situación adversa por la que atraviesa en términos de seguridad (producto de múltiples factores, entre ellos la debilidad para arraigarse en los territorios), tiene la obligación de recuperar el control y autoridad de los espacios de soberanía contestada. En tal sentido, cualquier estrategia que implemente para ello debe apuntar a una “presencia estatal constante en el territorio, no solo de los aparatos coercitivos, sino también de aquellas instituciones encargadas de proveer bienes y servicios sociales a la población, actuando todas ellas en forma coordinada” (Casas Zamora, 2012).

En esos esfuerzos en los que resulta necesario activar todo el aparato estatal para garantizar una oferta pública integral, debe guiarse por un proceso efectivo de territorialización de las políticas públicas que asegure una presencia permanente del Estado y otros actores en los territorios, a partir del cual se avancen un trabajo coordinado desde el nivel central y municipal en materia de prevención y otras acciones dirigidas al desarrollo local—territorial. Tal como lo concibe la *Estrategia Nacional de Prevención*

20 Entre 2013 y 2014, el Departamento de Servicios Privados y Estatales de Seguridad de la ANSP capacitó a 772 elementos de los CAM de distintos municipios.

de la Violencia (Gobierno de El Salvador, 2012), desplegando procesos que generen la suficiente capacidad técnica, programática y financiera para responder a las necesidades concretas y específicas de cada territorio, articulando de manera coherente y eficiente los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y local) para dar respuesta a las dinámicas que generan violencia y delincuencia.

En esas estrategias de seguridad en las que es necesario fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación, se considera clave el rol de los CAM, particularmente en materia de prevención social del delito en el marco de estrategias que se han definido en los últimos años como el Plan El Salvador Seguro²¹, planes de desarrollo territorial, así como en el marco de la implementación de la Policía Comunitaria, medida que la PNC ha implementado con mayor fuerza a partir de 2014 en todo el país.

Los CAM como agentes comunitarios

La PNC ha reconocido que no puede pretender que la solución a los problemas de violencia y criminalidad se logrará solamente como producto de su esfuerzo y de privilegiar de manera absoluta la represión del delito (Policía Nacional Civil, 2011).

En el marco de la policía comunitaria—que basa su intervención en la capacidad de lograr un acercamiento significativo con la comunidad, tomando un rol importante en la coproducción de seguridad, sobre todo en lo relativo a la prevención de la violencia y la delincuencia (PNC, 2011, p. 11)— se hace posible vislumbrar potenciales sinergias entre los CAM y la PNC. En esta lógica, según la Doctrina institucional sobre Policía Comunitaria de la PNC (2010a), las jefaturas policiales de diferentes niveles jerárquicos deben participar activamente en las estructuras de los comités municipales, para identificar problemas, factores de riesgo del accionar delincencial, y para elaborar propuestas de solución, en otras palabras, se trata de planes de acción²².

- 21 En enero de 2015, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia entregó el *Plan El Salvador Seguro*, documento que contiene 124 acciones, agrupadas en cinco ejes, fruto de siete mesas técnicas y de consultas territoriales y sectoriales en que participaron diversos sectores del país. Los ejes son los siguientes: i) prevención de violencia; ii) persecución penal; iii) rehabilitación e inserción social; iv) atención y protección a víctimas, y v) fortalecimiento institucional.
- 22 Algunos municipios han venido elaborando desde hace algunos años planes específicos en materia de prevención de la violencia que son elaborados en conjunto con la PNC. En lo que va de 2016, en el marco del Plan El Salvador Seguro se han elaborado planes específicos que establecen una serie de acciones para detener los ciclos de violencia en los primeros diez municipios priorizados. En dichos planes sobre todo en los componentes de seguridad (referidos a prevención), le han sido encomendadas una serie de actividades a las Alcaldías en línea de fortalecer a los CAM en los sectores que están siendo intervenidos.

En esa dinámica de complementariedad y responsabilidad compartida, que implica la FPC y la estrategia de seguridad integral que impulsa el gobierno, se pueden identificar algunos puntos de encuentro entre las facultades de los CAM y la PNC, tal como se muestra en la figura 2.

Así, teniendo en cuenta las funciones de los CAM y su cercanía con las comunidades, estos cuerpos pueden proveer a la PNC información estratégica de los contextos específicos, que sirvan como insumo para diagnósticos y mapas integrados en los cuales la PNC identifique factores de riesgo²³ y factores de riesgo situacional²⁴ en los distintos sectores y subsectores de implementación de la FPC.

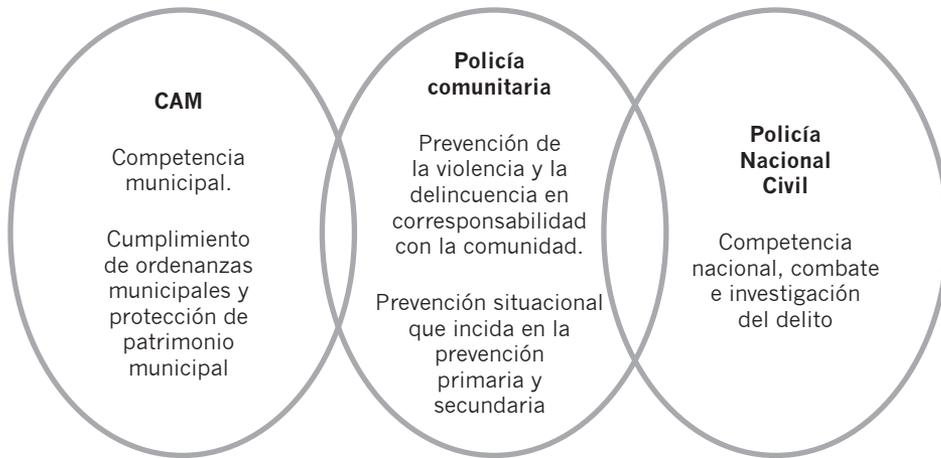
Actualmente es posible identificar algunos avances en la articulación entre los CAM y la PNC en cuanto a la elaboración de diagnósticos y planes, particularmente gracias a la dinámica generada por el trabajo de los Consejos de Prevención de la Violencia a nivel local y municipal. No obstante, se trata de una lógica de trabajo que recién está tomando forma, lo cual demanda fortalecerse ya que al no estar arraigada una cultura de planificación (tanto a nivel central como local) se pueden identificar resistencias para trabajar de manera coordinada en los territorios.

Avanzar en la fase de planificación territorial (de forma articulada y coordinada a nivel interinstitucional) es aún uno de los desafíos que debe superar la PNC para dar un salto de calidad en la implementación de la FPC. Una filosofía que se basa en la corresponsabilidad y coparticipación de los distintos actores locales (entre ellos los CAM) en la gestión de los problemas que afectan a las comunidades.

23 Según la OMS, existe una serie de factores de riesgo en cuatro niveles: individual, relacional, comunitario y social. En el nivel individual, se encuentran los factores biológicos y de la historia personal que pueden influir en los comportamientos individuales, es decir, algunas características como la edad, el nivel educativo, pero también el uso de drogas y el comportamiento agresivo o el haber sufrido maltrato. El nivel relacional tiene que ver con el examen de las relaciones sociales con personas cercanas: familia, pareja, amigos, etc. La OMS sostiene que la violencia exhibida por parte de algunos de estos podría fomentar la práctica de otros actos violentos. El nivel comunitario se refiere a las características del comportamiento en las escuelas, lugares de trabajo y en el vecindario; algunas variables relacionadas son el hacinamiento, la densidad poblacional, el desempleo, la facilidad de acceso a drogas y armas, etc. Y el último nivel de sociedad guarda relación con "los factores que crean un clima de aceptación de la violencia, los que reducen las inhibiciones contra esta, y los que crean y mantienen las brechas entre distintos segmentos de la sociedad, o generan tensiones entre diferentes grupos" (OMS, 2002).

24 Factores que tienen relación con el entorno físico-ambiental que vuelven más probable la realización de delitos, contribuyendo a la peligrosidad de las áreas de responsabilidad (Policía Nacional Civil, 2011).

Figura 2: Competencias del CAM y PNC en un trabajo de policía comunitaria



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNC (2011).

En las fases de diagnóstico y de planificación operativa, que establece la implementación de la FPC, el rol de los CAM resulta fundamental. Por su trabajo territorial, estos cuerpos conocen la realidad de las comunidades y pueden ofrecer insumos importantes en la elaboración de diagnósticos, la identificación de factores de riesgo, los mapeos integrados y la planificación operativa.

El recurso humano con el que cuentan los CAM²⁵, y particularmente su organización, despliegue y logística, puede estar definida a partir de la sectorización y subsectorización con la que ha trabajado la PNC en los últimos años, dando prioridad a los sectores donde se implementa la policía comunitaria²⁶. En el caso del CAM de San Salvador, por ejemplo, su despliegue podría trazarse en función a fortalecer el trabajo que la delegación policial de San Salvador Centro realiza en las 7 zonas, 41 sectores, 797 subsectores y 487 subsectores (donde se implementa policía comunitaria con un estimado de 705 policías).

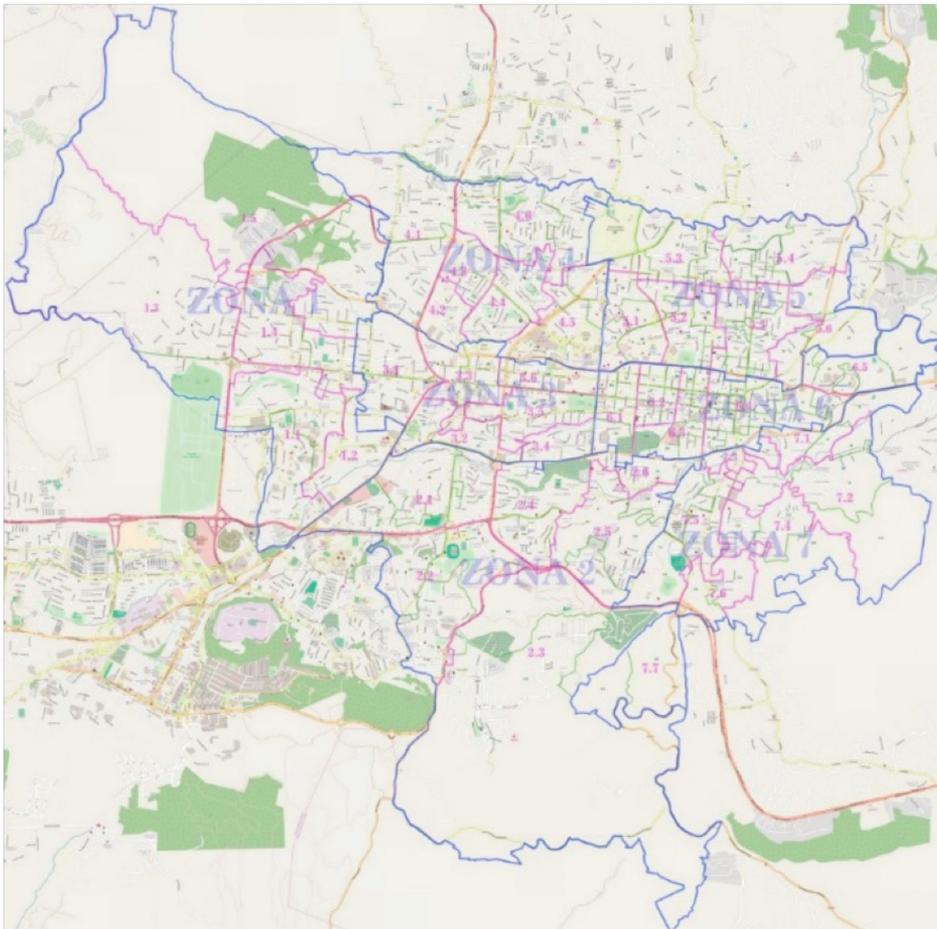
El CAM de San Salvador, que cuenta con 896 efectivos, puede organizar su despliegue en función de priorizar aquellos subsectores donde la presencia estatal es aun débil, así como en aquellos lugares donde la PNC ha logrado insertarse comunitariamente para fortalecer y mantener el trabajo que se

25 Según información para este estudio, el número de elementos de los CAM en cada municipio a diciembre de 2015 es el siguiente: Santa Tecla, 296 efectivos; San Salvador, 896 efectivos.

26 A octubre de 2016, la PNC estima una cobertura nacional aproximada del 70% en la implementación de la FPC. De los 2,220 sectores definidos en el Sistema de Prevención Delincuencial existen 11,292 subsectores de los que en 7,963 de ellos se trabaja con policía comunitaria (Policía Nacional Civil, 2015).

está realizando. Así también, el apoyo potencial que pueden brindar los elementos del CAM en apoyo a tareas de seguridad puede ser estratégico si se focaliza en sectores donde se concentra la incidencia delictiva, como sucede en ciertas zonas del centro histórico de San Salvador. Una zona que, en teoría, debería representar el centro económico, político, cultural y social del país. No obstante, la realidad muestra un centro capitalino inundado por el caos, el desorden, calles intransitables tomadas por el comercio informal, patrimonio arquitectónico e histórico deteriorado, abandono de su función habitacional, inseguridad y violencia producto de la dominación territorial ejercida por las pandillas MS y Barrio 18²⁷.

Mapa 1. Sectorización San Salvador Centro



Fuente: PNC, 2016.

27 Para mayores referencias sobre el control territorial ejercido por las maras en el centro de San Salvador, véase Martínez (2015).

Ese desorden, la cultura de la ilegalidad que se respira en los mercados, los callejones donde se venden artículos robados y las calles saturadas por las ventas informales se han convertido en espacios para la reproducción social de la economía ilegal–criminal de “baja delincuencia” (López Ramírez, 2012), constituyéndose en un terreno fértil para que proliferen otras actividades criminales como robos, hurtos y homicidios, delitos que se han convertido en el pan de cada día en San Salvador²⁸.

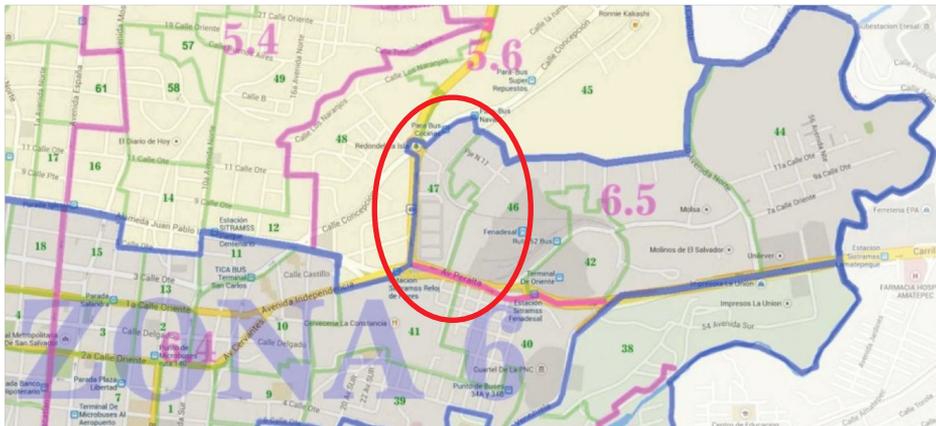
Se sabe que en las zonas 5 y 6 (mapa 1) se concentra el mayor porcentaje de incidencia delictiva. Particularmente, en las cercanías del mercado La Tiendona y de la colonia Don Bosco se registra la mayor parte de la violencia homicida del municipio de San Salvador: vendedoras de plátanos y mariscos, comerciantes de papas, vigilantes y cargadores de bultos fueron algunas de las 36 personas asesinadas en 2015.

Para dar un tratamiento más efectivo en ese tipo de contextos—donde estructuras criminales están bien arraigadas y controlan una base social ligada al comercio informal— se necesita en una etapa inicial, como ya se mencionó, una estrategia integral en la que el Estado recupere el control y la autoridad de esas porciones de territorios. En esa línea, en los últimos meses, las autoridades de Justicia y Seguridad Pública con el apoyo de la Fuerza Armada han lanzado planes de intervención, como el plan Alacrán para asegurar mayor presencia del Estado en lugares complicados por la presencia de pandillas. No extraña entonces que los mercados, las calles y demás espacios públicos sean los principales lugares donde la población se siente más insegura, como revela la figura 3.

Si bien se trata de esfuerzos positivos, parecería muchas veces que son medidas concentradas en lograr la baja de homicidios. Por ello es necesario dirigir los esfuerzos para que apuesten por la recuperación del control territorial por parte del Estado y que no solo se concentren en la represión y el combate directo al crimen. Es decir, que una vez que se logra estabilizar las zonas en control de actores criminales y violentos, la estrategia debe acompañarse no solo de presencia policial permanente, sino de una fuerte inversión del Estado en diferentes áreas, particularmente en las sociales y económicas.

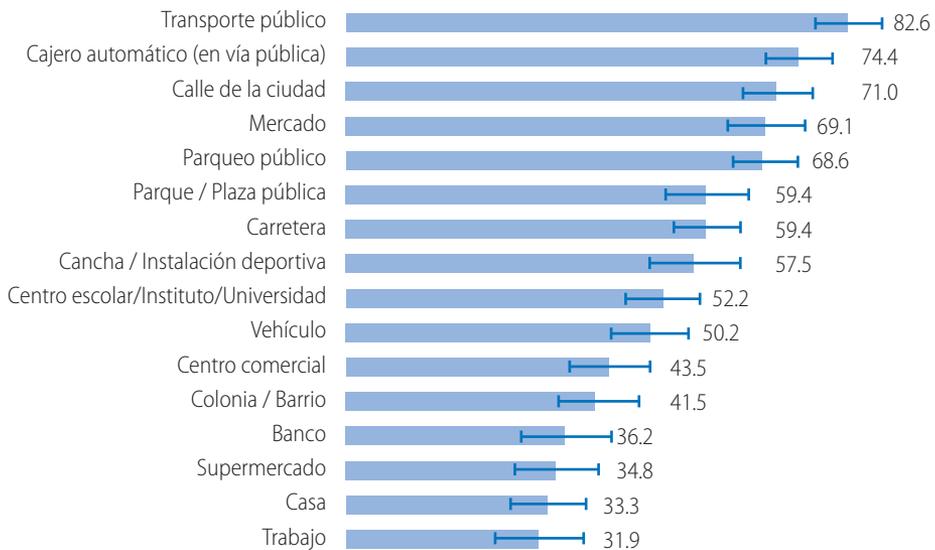
28 Para 2014 este municipio registró 336 homicidios que en alto porcentaje se cometen con armas de fuego.

Mapa 2. Ubicación de la zona aledaña al mercado La Tiendona (zona 6)



Fuente: PNC, 2016

Figura 3: Percepción de inseguridad ciudadana según lugar frecuentado (a nivel nacional)



Percepción de inseguridad

Barras de error 95% IC

Fuente: Observatorio Ciudadano. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad, 2012.

Así, se trata de estrategias que deben estar basadas en el binomio seguridad–desarrollo y en mecanismos de articulación interinstitucional y sectorial donde confluyan diferentes instituciones y actores en los territorios. Sin duda, en esas estrategias, los gobiernos municipales tienen un peso importante, concretamente a través de los CAM, sobre todo en lo que se refiere a la recuperación y ordenamiento de las ciudades que pueden tener un rol más protagónico en la prevención y el fortalecimiento del trabajo con las comunidades en el marco de la doctrina de la FPC, en coordinación con PNC.

Así lo evidenció la experiencia de la colonia San José del Pino en Santa Tecla, una de las zonas más peligrosas y estigmatizadas por el fenómeno de pandillas en dicho municipio: “la situación era tan crítica que los visitantes no podían entrar, así como los rutereros o vendedores y distribuidores mayoristas (...). La municipalidad, consciente de esta situación, asumió el reto de revertir esta realidad decidiendo intervenir de manera integral a través de acciones orientadas a fortalecer los factores socioculturales y económicos (...) el proceso de intervención se inició a finales de 2012, cuando después de haber intervenido operativamente en una acción preventiva a finales de 2011, el Cuerpo de Agentes Municipales, en coordinación con la PNC, se instalaron con presencia permanente en la casa comunal de la colonia, trabajando con un enfoque de filosofía de policía comunitaria”. Ello permitió la entrada de otras instituciones del gobierno central y local para realizar obras dirigidas a transformar la calidad de vida de los habitantes de dicha comunidad.

6. Recomendaciones

6.1. Área jurídica: Posibles rutas de abordaje

Si bien la *Ley de Contravenciones* delimita las áreas de acción y competencias de los CAM, también es cierto que lo respectivo a sus uniformes, equipamiento–armamento, entrenamiento, escalafón, entre otros aspectos, no se encuentra regulado por ninguna ley, sino por ordenanzas municipales que, debido a su naturaleza, generan una dispersión importante. Esto mina las posibilidades de contar con CAM profesionales, que tengan una relación más fluida, efectiva y certera con la PNC en las comunidades.

En tal sentido, se propone aquí iniciar la discusión sobre una legislación secundaria, de aplicación general para todas las municipalidades, que regule como mínimo los aspectos mencionados (uniformes, equipamiento–armamento, entrenamiento y formación, escalafón, etc.) para elevar el nivel de profesionalización de los CAM, y para fortalecer su rol y relación con la PNC. Esta, que, en su modelo de policía comunitaria, necesita de CAM que se encarguen de identificar y trabajar aquellos factores de riesgo vinculados a sus áreas de competencia (ordenamiento territorial, espacios

públicos, regulación de comercios, seguridad vial, licencias para ventas de bebidas embriagantes, cuidado del patrimonio y espacio público), que cuando se acumulan y no son debidamente abordados pueden convertirse en verdaderos problemas de seguridad pública.

Por otra parte, es necesario un marco normativo que establezca las formas de relacionarse e interactuar entre los mandos locales de la PNC y las autoridades municipales. Esto con el fin de evitar la duplicación de mesas de coordinación, redes de trabajo, grupos de tarea conjunta, que puedan resultar inoperantes o menos efectivas; pero también para evitar que dichas relaciones e interacciones, necesarias en el territorio entre la PNC y el CAM, dependan de las emotividades o subjetividades de las autoridades municipales y de las locales de la PNC. Es también necesario establecer claramente las formas y la periodicidad, así como los mecanismos para rendir cuentas, de modo que puedan ser fácilmente exigibles por la población (control vertical), otras instituciones (control horizontal) o por ambos (diagonal).

En la formación y profesionalización de los CAM se encontró una debilidad en el plano jurídico, pues en la actualidad se encuentra laxamente contemplada en la *Ley de los Servicios Privados de Seguridad*. En tal sentido se propone abrir la discusión política ante la opinión pública sobre el rumbo y los modelos (los para qué) de los CAM en la actual situación que vive el país. A partir de dicha discusión será importante definir este rumbo, esa policía municipal o cuerpos municipales, que necesita el país, para plantear una formación y profesionalización que responda a ese nuevo paradigma. En esta área es pertinente tener en cuenta otros aspectos, como el presupuestario (quién debe pagar o cómo debe financiarse la formación de los CAM); los tiempos, las áreas de formación y la institución encargada de dicha formación (que podría ser la ANSP); la profesionalización de los CAM (sus requisitos y proceso de ingreso; control interno; sus formas de retiro; los mecanismos de rotación, ascenso y/o degradación, entre otros).

Si tal como fue planteado en el apartado anterior, los CAM juegan o deberían jugar un rol aún más estratégico en la implementación de la FPC, entonces deben plantearse un nuevo marco jurídico que responda a esa función, situándola más allá de los vaivenes de los cambios de partido político tanto en la administración pública nacional como en la municipal.

6.2. Formación: posibles rutas de abordaje

La necesidad de crear una academia para agentes municipales, o de ampliar las funciones de la ANSP en una nueva área o dirección para que los incorpore y forme, es una de las líneas de abordaje que deben ser estudiadas y debatidas. Entre las ventajas de que la ANSP asumiera estas funciones se encuentran la experiencia y capacidad instalada de

la institución, así como la posibilidad de que priorice y compatibilice la formación de los CAM dentro de la lógica depolicía comunitaria, poniendo énfasis en formarlos para el control y abordaje de los factores de riesgo contemplados en la *Ley de Contravenciones*. Si bien ya se han realizado algunos cursos sobre policía comunitaria dirigidos a estos cuerpos, aun se trata de esfuerzos dispersos y no institucionalizados.

Debe tenerse en cuenta que tanto la posibilidad de la creación de una academia municipal—que podría estar a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)—como la de ampliarlas funciones de la ANSP implican la necesaria creación o refuerzo de un rubro presupuestario. La ley del FODES podría cambiarse o reformarse para que las municipalidades contaran con los recursos por la vía legal para la formación de los CAM. Para ello sería necesario justificar legalmente el rol del CAM como parte del desarrollo social de los municipios. Por otra parte, podría contemplarse la creación de un impuesto municipal para el mantenimiento y formación de los CAM, por medio de su inclusión en la *Ley General Tributaria Municipal*.

Por otra parte, debe discutirse un diseño administrativo que modele el perfil del agente municipal, para que este funcione de manera institucional y dependa menos de los cambios político-electorales. De lo que se trata, entonces, es de discutir la posibilidad de crear una carrera de agente municipal o policía municipal, que, además, permita que las municipalidades con menos presupuesto también cuenten con un mínimo de agentes municipales profesionales a su disposición y bajo su mando. Esto a su vez requeriría la discusión sobre los aspectos salariales, que podrían llevarse a un escalafón que diera soporte a nivel nacional a los agentes de carrera.

En noviembre de 2015, desde la División de Estudios de la ANSP se elaboró un proyecto que llena, en buena medida, los vacíos en cuanto a la formación específica que deberían recibir los agentes municipales. Se trata de un curso de formación básica que incluye contenidos en tres áreas de estudio: jurídica, humanística y policial²⁹, agregándose una actividad específica de teoría y práctica sobre la elaboración de mapas de riesgo (ANSP, 2015).

29 En el área jurídica se incluyen módulos sobre policía municipal y acercamiento ciudadano; intervención en hechos relacionados con infracciones a las ordenanzas municipales; detenciones y privaciones de libertad en flagrancia; aplicación de leyes medioambientales, entre otros. En el área policial se presta atención a temáticas sobre policía municipal y patrullajes comunitarios y de prevención. En el área humanística se incluyen cursos para fortalecer las habilidades sociales a fin de mejorar la inserción comunitaria, así como aspectos relativos a cultura de paz y equidad de género.

6.3. Construir mayores sinergias entre CAM-PNC: recuperar el territorio y construir tejido social

Si bien en un apartado anterior se plantearon ejemplos de colaboración entre CAM y PNC, que actualmente se dan en materia de seguridad pública —en las áreas de prevención y convivencia ciudadana—, se considera que los CAM tienen enorme potencial para apoyar a la PNC en materia de prevención primaria y situacional.

El contexto actual es propicio para desarrollar mayores sinergias entre CAM y PNC. Por la naturaleza, las características y las funciones que realizan en la práctica los CAM, su rol debe ser potenciado en el marco de estrategias amplias de seguridad pública y recuperación del control territorial y social por parte del Estado. El rol de los CAM actualmente— que incluye el mantenimiento del orden, la seguridad patrimonial, el trabajo con las comunidades en prevención y convivencia— debería ser potenciado y fortalecido para acompañar a la PNC y demás instituciones del nivel nacional y local en los esfuerzos para recuperar esa soberanía contestada en algunos territorios y en la implementación de aquellas acciones complementarias sobre la base de estrategias de seguridad integral y desarrollo territorial.

En tal sentido, se considera que los CAM pueden asumir atribuciones que vayan más allá de velar por la seguridad patrimonial, asignándoles funciones complementarias en áreas tales como: la regulación del tráfico vehicular; el apoyo a la seguridad del transporte público y seguridad vial; la inspección y regulación de negocios (función que ya realizan, pero en la cual es importante fortalecer capacidades en relación con el contrabando y evasión fiscal), mantenimiento del orden, asistencia en casos de casos de catástrofes provocadas por eventos naturales, entre otras.

Se podría pensar que, frente a la magnitud del problema de inseguridad por el que atraviesa El Salvador, los esfuerzos en materia de prevención, policía comunitaria y trabajo coordinado entre los CAM y PNC constituyen esfuerzos tímidos para frenar la ola delincriminal. No obstante, en el marco de estrategias más amplias, cada una de esas medidas articuladas posee un alto sentido estratégico.

Sin duda, hay que reconocer que los desafíos en términos de inseguridad y desarrollo no son menores. En El Salvador es posible encontrar algunas experiencias de buenas prácticas como el de San José del Pino, caracterizados por contextos de exclusión social, violencia, crimen, control territorial ejercido por pandillas, débil presencia estatal y bajos niveles de cohesión social. Escenarios que advierten sobre la necesidad, en un primer momento, de pacificar territorios, pero que paralelamente requieren la presencia e inversión del Estado (tanto en su expresión nacional y local)

y otros actores, como ONG, iglesias, empresa privada, para reactivar esos territorios a través de planes de desarrollo integral que se dirijan a transformar y mejorar la calidad de vida de las comunidades.

En ese contexto, el rol de los CAM en la seguridad debe apuntar a una integralidad en sus funciones. Al tratarse de un cuerpo cercano a la población, sus elementos deben tener la capacidad para insertarse e interactuar en los territorios y gestionar las demandas ciudadanas. Desde las experiencias estudiadas, es posible señalar que el trabajo que desarrollan los CAM en San Salvador y en Santa Tecla se dirige a reforzar y fortalecer la presencia del gobierno local en los territorios. Se trata de esfuerzos que claramente se alinean y complementan con estrategias más amplias que ejecuta el Gobierno central como es el Plan El Salvador Seguro pero que no queda claro el grado de articulación.

El entorno adverso de seguridad obliga a que la gestión de la seguridad pública y otros ámbitos vinculados avancen hacia una nueva forma de trabajo en los territorios, lo cual implica mayores niveles de descentralización dando más autonomía a los gobiernos locales. En esa dinámica, los CAM tendrán un rol cada vez más importante, por lo que, para asegurar una coordinación más activa con instituciones como la PNC será necesario superar el limbo jurídico en el que operan.

En ese sentido, será importante definir un marco jurídico-institucional sobre el rol que deben desempeñar estos brazos operativos de los concejos municipales en apoyo a la seguridad pública y en el marco de planes más amplios de desarrollo territorial. El potencial rol de los CAM en las comunidades y a nivel de las ciudades puede concentrarse en los esfuerzos de prevención y convivencia (con especial énfasis en la cultura de paz y legalidad), así como en los procesos de construcción o fortalecimiento del tejido social-comunitario que se ha debilitado debido al contexto de inseguridad y debilidad estatal por el que atraviesa El Salvador durante los últimos años.

Bibliografía

- Acero Velásquez, Hugo (s.f.). *Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales*. Nueva York: OEA-Departamento de Seguridad Pública.
- AMUPREV (s.f.). *Política Municipal de Prevención y Convivencia Ciudadana de Santa Tecla*. Recuperado de <http://www.amuprev.org/historias/caso.php?id=19>
- Arévalo Herrera, L. C. (2009). *Informe. Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo El Salvador*. San Salvador. Recuperado de <https://proyectoflacso.files.wordpress.com/2010/05/informe-final-el-salvador.pdf>
- Bravo, O. y Marín González, F. (2014). Modelo de desarrollo local para los municipios. *Cuadernos del CENDES*, 31 (86), pp. 1-26. Recuperado de <http://www.scielo.org.ve/pdf/cdc/v31n86/art02.pdf>
- Casas Zamora, K. (2012). *La polis amenazada: (In)seguridad ciudadana y democracia en América Latina y el Caribe*. Organización de Estados Americanos
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (2015). *Plan El Salvador Seguro*. Gobierno de El Salvador.
- Córdova, R. y Seligson, M. (2001). *Cultura política, gobierno local y descentralización III – El Salvador*. San Salvador: FLACSO.
- Dammert, L. (2003). Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? *Delito y Sociedad: Revista de Ciencias Sociales*. (18-19), pp. 125-157.
- Eissa, S. (2005). *Lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina*. Recuperado de http://www.caei.com.ar/sites/default/files/02_4.pdf
- FUNDE y FUNDAUNGO. (1998) *Construyendo un nuevo marco legal para el desarrollo municipal*. San Salvador: FES-FUNDE-FUNDAUNGO.
- Frühling, H. (2014). *Violencia en barrios: Generación de conocimiento para intervenciones focalizadas territorialmente*. Seguridad Ciudadana en América Latina: Múltiples dimensiones y dilemas políticos, pp. 17-21. Universidad de Chile.
- Garrido, V.; Farrington, D.P. y Welsh, B.C. (2006). The importance of an evidence-based approach in the current Spanish policy for crime prevention. *Revista Psicothema*, 18 (3), pp. 591-595.
- Hurrell, A. (1998). Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual. *Revista Foro Internacional*, 38(1.151), pp. 19-36.
- INTERPEACE. (2014). *Santa Tecla, un terreno fértil para la reducción de la violencia*. Guatemala: INTERPEACE.

- IUDOP. (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009- 2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas entre pandillas*, 1. San Salvador: UCA.
- López Ramírez, A. (2012). La economía ilícita: Una perspectiva desde la reproducción socio-económica. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 2(1), pp. 169-194.
- Martínez, Ó. (2015). Los bichos gobiernan el centro. *El Faro*. <http://www.especiales.elfaro.net/>
- Morales Peña, J. C. (2011). Propuesta analítica de cinco tesis interpretativas de la violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en materia de gestión de seguridad pública y prevención de violencia en el Municipio de Santa Tecla. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1 (1), pp. 55-141.
- 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*, 2 (1), pp. 195-270.
- Murcia, W. (2015). *Las pandillas en El Salvador: propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana*. Chile: CEPAL
- OMS. (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Génova, Italia.
- Portillo Chinchilla, S. M. (1998). *Limitaciones jurídicas en la función del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) de la Municipalidad de San Salvador*. Tesis. Universidad de El Salvador. Recuperado de <http://www.csj.gob.sv/BVirtual.nsf/f8d2a0b5ee4651a386256d44006c123c/0024e77640661f8c062576400075b3b0?OpenDocument>
- Ruiz Rodríguez, L. (2010). La gestión urbana de la seguridad: Política criminal y municipios. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 12. Recuperado de <http://criminnet.ugr.es/recpc/>
- Smutt, M. (2013). *Una mirada a El Salvador*. Documento presentado en el seminario What happens when governments negotiate with organized crime? Cases studies from the Americas, Woodrow Wilson International Center for Scholars: Washington D.C.
- Taura, E. (2015). Alcaldía de Santa Tecla lanza "Tecla App". *102nueve Periódico digital*. Recuperado de <http://102nueve.com/noticia/nacional/alcaldia-de-santa-tecla-lanza-tecla-app/>
- Valencia, R. (2016). La cifra de salvadoreños asesinados se dispara un 118 % respecto al inicio de 2015. *El Faro*. Recuperado de <http://www.elfaro.net/>

Legislación

Alcaldía Municipal de San Salvador. (1999). *Ordenanza Reguladora del Servicio del Cuerpo de Agentes Metropolitanos del Municipio de San Salvador*. Decreto N.º 13, 26/05/1999.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. (2015). *Ordenanza Reguladora del Servicio del Cuerpo de Agentes Municipales del Municipio de Santa Tecla*. Acuerdo N.º 569, 26/11/2015.

Constitución de la República de El Salvador. (1983). *Diario Oficial*, 234 (281)

Código Municipal. (1986). *Diario Oficial*, 23 (290).

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. (2001). *Diario Oficial*, 234 (281).

Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas. (2012). *Diario Oficial*, 80 (391).

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador. (1992). *Diario Oficial*, 144 (316).

Ley de los Servicios Privados de Seguridad. (2001). *Diario Oficial*, 18 (350).

Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública. (2001). *Diario Oficial*, 42 (314).

Ley de los Servicios de Seguridad del Estado, Instituciones Autónomas y de las Municipalidades. (2001). *Diario Oficial*, 18 (350).

Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. (1988). *Diario Oficial*, 42 (342).

Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (1987). *Diario Oficial*, 52 (294).

Ley General Tributaria Municipal. (1991). *Diario Oficial*, 242 (313).

Ordenanza para la Prevención de la Trata de Personas en el Municipio de Santa Tecla (2013). *Diario Oficial*, 400 (119).

Documentos institucionales

Alcaldía Municipal de San Salvador. (2011). *Política Municipal de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <http://www.sansalvador.gob.sv/>

ANSP. (2015). *Proyecto del Curso Básico para el CAM*. Documento borrador. División de Estudios, ANSP.

Gobierno de El Salvador. (2012). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia*. Recuperado de <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2013/07/ENPV-Final-12-Nov-2012.pdf?82a9e7>

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (s. f.). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. Recuperado de <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2014/01/Poli%C2%B4tica-Nacional-de-Justicia21.pdf?82a9e7>

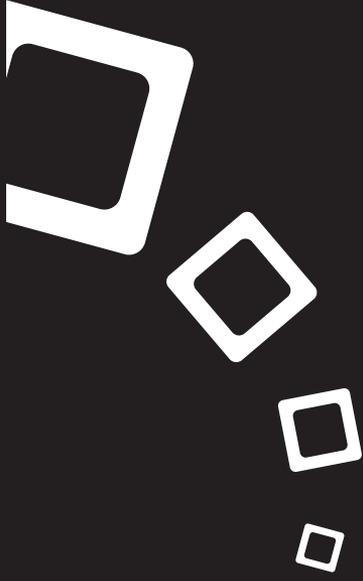
Policía Nacional Civil (2010a).
*Doctrina Institucional sobre Policía
Comunitaria.*

Policía Nacional Civil. (2010b).
*Plan para implementar la Filosofía de
Policía Comunitaria.*

Policía Nacional Civil. (2011). *Manual
de Formación de Policía Comunitaria
de El Salvador.* 2.^a edición.

Policía Nacional Civil. (2015). *Avan-
ces y lecciones aprendidas en la
implementación del nuevo modelo
policial basado en la filosofía de
policía comunitaria a nivel nacional.*
Presentación del director general
de la PNC en el seminario-taller
internacional sobre experiencias lo
cales de buenas prácticas y lecciones
aprendidas en la implementación de
modelos de policía orientados a la
comunidad. San Salvador, octubre.





El control social comunitario en Cuba y sus implicaciones para la seguridad pública

Jorge Luis Barroso González

Universidad Central
"Marta Abreu"
de Las Villas, Cuba
jorgeb@uclv.edu.cu

Recibido: Febrero 28 de 2016

Aceptado: Abril 15 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 127-164]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2700](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2700)

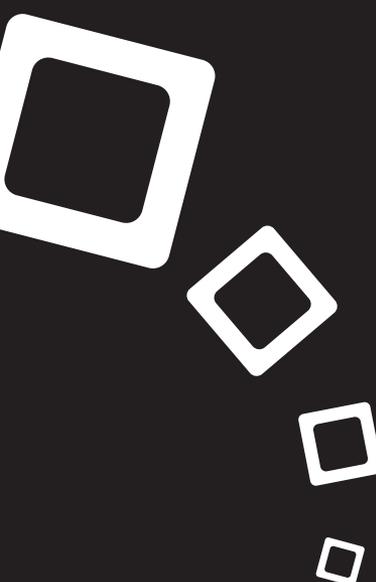
Resumen

Este artículo aborda la forma en que se concreta el control social comunitario en Cuba a través de las organizaciones populares que intervienen en tal actividad. No se trata de una investigación empírica, sino de un artículo referencial, donde se describe la experiencia de Cuba en el control social comunitario. Así, el contenido de este artículo puede servir de referencia para otros países enfrascados en la lucha contra la criminalidad y la consecuente inseguridad que sufren sus ciudadanos y ciudadanas. Se analizan las principales organizaciones sociales cubanas, sus características, relaciones con el Estado, legitimidad, recursos y mecanismos de participación, así como los aspectos que favorecen y obstaculizan el control social comunitario. Por último, se describen los cambios experimentados en la realidad social cubana, a los cuales se debe adaptar el sistema de organizaciones populares. Si bien la experiencia cubana en materia de control social comunitario puede y debe ser perfeccionada, no cabe duda de que hoy Cuba puede exhibir al mundo o, por lo menos, a muchos países latinoamericanos, un resultado que debe ser tomado en cuenta.

Palabras clave

Control social comunitario, seguridad pública, organizaciones populares.

* 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)



Community social control in Cuba and its implications for public safety.

Jorge Luis Barroso González

Universidad Central
"Marta Abreu"
de Las Villas, Cuba
jorgeb@uclv.edu.cu

Received: February 28, 2016

Accepted: April 15, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 127-164]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2700](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2700)

Abstract:

This article discusses how the community social control in Cuba is materialized through grassroots organizations involved in such activity. It is not an empirical research, but rather a reference article, that describes the experience of Cuba in community social control. Thus the content of this article can serve as a reference for other countries engaged in the fight against crime and the consequent insecurity suffered by their citizens. The main Cuban social organizations, their characteristics, relations with the state, legitimacy, resources and participation mechanisms, as well as aspects that favor and hinder community social control are analyzed. Finally, the changes experienced in the social reality of Cuba are described, to which the system of grassroots organizations should adapt. While the Cuban experience in community social control can and should be perfected, there is no doubt that today Cuba can show the world, or at least many Latin American countries, a result that should be taken into account.

Key words:

Community social control, public safety, people's organizations.

* Original study written for the "Policía y Seguridad Pública" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

1. Introducción

La lucha contra la criminalidad en el mundo contemporáneo se hace cada vez más compleja. Los niveles de delincuencia aumentan de forma preocupante, y los ciudadanos demandan a sus gobernantes una mayor seguridad, reclamo que se ha ido sumando a las tradicionales exigencias de acceso a alimentación, empleo, seguridad social, salud, educación, entre otros derechos frecuentemente relegados por diversas causas. No existe hoy agenda política y de gobierno que no contenga entre sus objetivos más enfáticos a la seguridad pública en su variante objetiva (Cardoza Ortiz et al., 2010), con el propósito de minimizar los efectos del delito en nuestras sociedades. Ciertamente que en buena medida también el sentimiento de inseguridad de la gente es alimentado por los grandes medios de comunicación, haciendo el juego a la ya instaurada y sólida industria de la seguridad, pero —exageración aparte de los medios— nadie se atrevería a poner en tela de juicio una realidad como esta, que golpea diariamente a nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Con el desarrollo de la criminología y otras ciencias sociales que abordan el fenómeno en cuestión, se ha ido incorporando en nuestros esquemas de pensamiento que no es con más policías, juzgados y cárceles que tendremos el éxito esperado. No obstante, hoy más que nunca los Estados se encuentran sumidos en la encrucijada entre el camino de la “mano dura” y la “tolerancia cero”, y las prácticas preventivas integrales. La primera variante es quizás menos costosa a simple vista y produce un efecto neutralizador y ejemplarizante a corto plazo, pero al no ocuparse de la raíz del mal a futuro no ofrece soluciones categóricas. La segunda forma de tratamiento del fenómeno delincencial puede llegar a ser costosa, requiere de mucha voluntad política, y los resultados no se pueden esperar de un día para otro, lo que sin duda inquieta a los ciudadanos y ciudadanas que reclaman contundencia y celeridad a sus gobernantes, mientras estos últimos no cuentan con mucho tiempo en el poder para dar respuesta a tales demandas. Resultado: la acción represiva se sobredimensiona y con ella la gente cree resuelto el problema cotidiano y de paso los políticos hacen ver que cumplen sus agendas. Y no es que reprimir sea reprochable, porque, de hecho, la pena no es un recurso del que se puede prescindir en estos momentos.

En paralelo, se requieren estrategias preventivas que abarquen todos los niveles de la sociedad, pero fundamentalmente el nivel comunitario, escenario donde se gesta un altísimo porcentaje de las conductas criminales, y donde además se genera un proceso natural de autorreproducción de la delincuencia que la puede perpetuar y amplificar si no se interviene proactivamente en sus determinantes.

Ante una realidad que golpea a naciones en extremo lastradas por este mal aparentemente imparable, Cuba aparece como uno de los países latinoamericanos con menos incidencia delictiva, sobre todo del tipo violento, y por ende, con mayores cuotas de seguridad pública tanto para sus ciudadanos y ciudadanas como para sus visitantes. ¿Cómo esta pequeña nación, subdesarrollada y sometida a un anacrónico y criminal bloqueo por parte de la mayor potencia mundial, ha alcanzado estas notas sobresalientes en materia de tratamiento de la criminalidad? Pudiera aducirse que a partir de una represión de las conductas delictivas más lacerantes al orden social, lo cual sería un error, pues, volviendo al axioma planteado en las líneas preliminares de este artículo, la clave nunca estará en la sanción que se imponga, sino en la capacidad de prevención que se posea y consecuentemente se materialice.

En el caso cubano, un rol preponderante lo han jugado las organizaciones populares, de conjunto con otros organismos e instituciones estatales con las que de manera armónica han desarrollado acciones integrales en el nivel comunitario. Ha sido el fruto de años de trabajo, lo cual es necesario aclarar. Pero resulta irrefutable que los resultados que exhibe la mayor de las Antillas hoy en materia de lucha contra la criminalidad no son obra de la casualidad, sino una estrategia de Estado que ha sido implementada con una alta prioridad a todo lo largo y ancho de la isla.

Sobre estas organizaciones populares y el sistema de seguridad pública cubana versa este artículo, donde el lector encontrará una realidad *sui generis*, poco conocida y por demás inédita, para nada similar a la de otras naciones. En el contenido del trabajo se ponderarán las favorables condiciones que existen en Cuba para el control social comunitario, experiencia que estamos seguros puede significar un referente internacional.

No obstante, hemos querido también exponer los puntos neurálgicos y preocupantes, que también existen pues nada es absoluto ni totalmente positivo. Con ello se ofrece al lector una radiografía lo más exacta posible de la realidad cubana sobre todo en tiempos de grandes transformaciones en todos los órdenes de la vida del país, lo que impacta también en el fenómeno delictivo y, por ende, debe motivar cambios en las formas de enfrentamiento a la criminalidad.

En cuanto a la metodología empleada para la sustanciación del presente artículo, no se trata de una investigación empírica, sino de un artículo referencial explicativo sobre la experiencia cubana en el control social o comunitario a través de su sistema de organizaciones populares. El autor se ha basado en estudios e investigaciones precedentes desarrollados tanto por él mismo como por otros autores, fundamentalmente cubanos, que se han referido al tema en cuestión. Se ha intentado realizar una sistematización de los principales planteamientos en torno al tópico de las organizaciones

populares en Cuba, tanto desde la criminología como desde otras ciencias. A su vez, se han utilizado fuentes autorizadas como los anuarios del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas de Cuba, así como otros materiales de gran valía y actualidad, sin obviar los derivados de la experiencia investigativa del autor en el tema, tanto a nivel maestral como doctoral, y también a través de proyectos de investigación en los que ha participado.

Debe aclararse que, en materia de datos estadísticos acerca de la incidencia delictiva y otros aspectos que pudieran haber ilustrado mejor el presente artículo, estos no se publican en Cuba, no son de dominio público y, por ende, los pocos que se ofrecen no son provenientes de fuentes gubernamentales ni oficiales. No obstante, en suma, se ha proyectado y consecuentemente elaborado el presente artículo desde una perspectiva descriptiva general, procurando exponer una visión panorámica sobre el sistema de organizaciones populares cubanas, otras instituciones, organismos y sujetos asociados a las mismas, su funcionamiento, relación con el Estado, recursos, legitimidad, entre otros elementos importantes para la comprensión lo más adecuada posible del amplio trabajo que se desarrolla en Cuba para disminuir los niveles de delincuencia desde el trabajo comunitario y, con ello, contribuir a mantener niveles racionales de seguridad pública.

2. Instituciones, organizaciones y sujetos que componen el sistema de organizaciones populares en Cuba. Su relación estratégica con el Estado.

Se plantea que el Estado conduce la seguridad pública por medio de una política, la cual se convierte e implementa a través de planes y programas, ejecutados por las instituciones y organizaciones involucradas. Esto demanda coordinación en los diferentes niveles y estructuras del gobierno, e involucra a la comunidad internacional, organizaciones no gubernamentales (ONG), sector privado y comunidad, para unificar los esfuerzos y recursos destinados a combatir el flagelo de la delincuencia (Molina Batlle, 2015, p. 34), criterio con el que se concuerda. Tal premisa se cumple en Cuba, aunque se podría afirmar con toda seguridad que en el caso del sistema de organizaciones populares, este es bastante peculiar respecto de los existentes en otros países del orbe. Ello implica que sus funciones también tendrán particularidades intrínsecas.

Las organizaciones populares cubanas han emergido a la luz del triunfo revolucionario que cristalizó en 1959, producto de un proceso de agrupación por sectores sociales que el Estado ha promovido y legitimado. Su relación estratégica con el Estado es uno de los ejes principales para su eficaz funcionamiento, téngase en cuenta que el artículo 7 de la Constitución de la República consagra:

El Estado socialista cubano reconoce y estimula a las organizaciones de masas y sociales, surgidas en el proceso histórico de las luchas de nuestro pueblo, que agrupan en su seno a distintos sectores de la población, representan sus intereses específicos y los incorporan a las tareas de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista.

El concepto normativo de “organizaciones sociales y de masas” posee un amplio alcance, pero no cabe duda de que dentro del mismo están contenidas las denominadas organizaciones populares, en específico aquellas que operan como agentes de control social comunitario.

Es importante aclarar que en Cuba existen condiciones favorecedoras de las acciones de control social informal comunitario. Ello no se ha alcanzado en cuestión de días, semanas o meses, sino como producto de un sostenido trabajo que durante décadas ha impulsado el Estado de conjunto con la sociedad en general, con una manifiesta voluntad política hacia las prácticas preventivas y comunitarias. De ahí que las organizaciones populares cubanas no pueden analizarse escindidas totalmente del aparato estatal como principal propulsor de su creación, desarrollo y funcionamiento general.

Es menester señalar también que “el modelo cubano de política social se sustenta en una estatalidad responsable e inclusiva” (Domínguez García y Ferrer, 1996, p. 15), además, “universalista y unitaria, centrada en la equidad como propósito, considerando al ser humano como sujeto de derechos históricamente ampliados” (Espina Prieto et al., 2008, p. 43).

El Proyecto Social Cubano de base ético-humanista se ha caracterizado por un dinamismo evolutivo, manifestado en la riqueza de recursos de desarrollo de su paradigma. Una muestra de esa capacidad transformadora social radica en la existencia y desarrollo de los Programas Sociales de la Revolución (Barroso González, 2011a, pp. 2-3).

Dichos programas, a partir del año 2000 se concentraron en el desarrollo humano a través de la formación general integral de la población, combinando la adquisición de conocimientos con la formación de valores morales, culturales y políticos. Se trabajó a través del sistema de programas, constituyendo ello un cambio en los modelos organizativos de materializar esos objetivos, dando lugar a los denominados “Nuevos Programas Sociales”, que abarcaron prácticamente todas las esferas de la vida social (Domínguez García, 2010, p. 18). Lo anterior se conjuga con la actual existencia de programas comunitarios en casi todas las provincias del país, los que en cierta medida reportan experiencias positivas de transformación comunitaria (AA. VV., 2011, pp. 70-86).

Resulta, además, significativa la revolución educacional iniciada en 1959, orientada a la formación y valorización del capital humano, principal riqueza de la sociedad cubana. En tal sentido, una serie de nuevas ideas e iniciativas educativas se han materializado mediante múltiples programas propios de ese sector, entre los que se encuentran: programa audiovisual para la enseñanza primaria y media, programa de la Universidad para Todos, programa de enseñanza computacional en todos los niveles, programa editorial de amplio espectro, programa de Universalización de la Educación Superior, etc. Es de esperar que al elevarse el nivel cultural y de conocimientos de los individuos, se cree la posibilidad de que estos desarrollen proyectos vitales encaminados a lograr el cumplimiento de expectativas de crecimiento personal, alejándose, por tanto, de proyectos y comportamientos antisociales (D'Angelo, 2002, p. 137). Se puede aseverar, por ende, que Cuba es un país con recursos humanos altamente calificados.

A lo planteado hasta aquí se adiciona el desarrollo de una infraestructura básica, la amplia cobertura de sus organizaciones, la participación y organización del Estado en todas las áreas del desarrollo social y su alta coordinación con las organizaciones sociales de todo tipo (Arce Rodríguez, 2007, p. 3). Estas organizaciones sociales han desarrollado disímiles funciones bajo un principio medular que persigue la integración de todos los sectores de la sociedad, en un empeño permanente hacia lo que se ha dado en llamar “la civilización del Estado y la politización de la Sociedad Civil” (Limia David, 2005, pp. 166-182). En este sentido se adopta el concepto de *empowerment* o “empoderamiento” como proceso o mecanismo por el cual personas, organizaciones o comunidades adquieren control o dominio sobre los asuntos o temas de interés que les son propios, a través de la autodeterminación personal o de la capacidad individual de determinación sobre su propia vida, y la determinación social basada en la posibilidad de participación democrática en la vida de la comunidad a la que uno pertenece, mediante estructuras sociales que actúan como mediadoras entre la vida privada de las personas y las “mega instituciones” despersonalizadas (gubernamentales, burocráticas y corporaciones industriales) de la vida pública (Sánchez Vidal, 1991, pp. 160-162).

Las organizaciones sociales, a su vez, contribuyen a lograr la participación en experiencias de trabajo comunitario que facilitan el vínculo de la población con la formulación y ejecución de políticas y con los procesos de satisfacción de sus necesidades (Martín y Domínguez García, 2008, p. 279).

El papel influyente de los actores sociales para elevar el nivel de participación y aportación de la población en la realización de tareas comunitarias de contenido cultural, educativo y social, que eleven su protagonismo y promuevan su autogestión en la solución de problemas y cambio de su entorno, constituye un tema de actualidad para el enfrentamiento de com-

plejos problemas sociales. Se cuenta, por tanto, con un “potencial comunitario que puede asumir el rol de sujeto de prevención, gracias al esfuerzo que en la esfera educacional ha desarrollado el país durante todos estos años (Sóñora, 2002, p. 4). Justamente:

una de las principales características de organización de la sociedad cubana radica en su profundo sentido comunitario de convivencia, a partir del cual se han desarrollado fuertes interrelaciones personales y grupales matizadas por un alto contenido solidario y de apoyo mutuo que funciona como elemento aglutinante de no poco valor para la estabilidad social (González Rodríguez, 2006, p. 174).

Se apuesta en la actualidad por una mayor recurrencia al control social informal de la criminalidad por sobre el control social formal, sustentada en la relativa carencia de nocividad del primero. Ello impulsa a que en las decisiones socioestatales de enfrentamiento a la delincuencia se procuren utilizar, hasta el límite posible y en toda su riqueza, los recursos informales de la sociedad civil (González Rodríguez, 2006, p. 174), dado su carácter netamente inclusivo.

La existencia de una infraestructura preventiva en Cuba se configura también como factor coadyuvante. El quehacer de los sujetos preventivos se regula en las más recientes formulaciones que en el orden infraestructural organizativo el Estado ha implementado, con especial énfasis en el Decreto-Ley 286 del 2011, la que será objeto de análisis más adelante. Estas y otras normativas que, en mayor o menor medida disponen prácticas preventivas, procuran cumplir con la política estatal del proyecto revolucionario cubano, resuelto a establecer una política social coherente con el objetivo final de reducir la criminalidad mediante una acción comunitaria no estigmatizante ni discriminatoria, reduciendo en lo posible los factores criminógenos del medio social.

La relación entre el Estado y las organizaciones populares tiene en Cuba una particular distinción. Si bien, por regla general, este tipo de organizaciones surgen con plataformas programáticas contrarias a la gestión del gobierno, en la búsqueda de la reivindicación de derechos muchas veces escamoteados por el propio Estado, en el caso de Cuba el panorama es diferente. Mediante el trabajo de estas organizaciones:

se pueden determinar patrones de conducta en sus áreas de influencia que permitan hacer una caracterización criminológica del individuo concreto determinando las características que se dan en el mismo, conformadas por el conjunto de propiedades, cualidades, actividades sociales que varían en su conducta respecto a la media social, o sea, el conjunto de elementos negativos que conforman su personalidad a los efectos de laborar sobre ello en aras de su eliminación. De igual modo pueden determi-

nar la situación vital concreta que se presenta en la vida de una persona y que contribuyen al acto delictivo; influyendo de ese modo la sociedad en el individuo, no de forma abstracta sino directa, y en sus normas, valores y costumbres (Castillo Álvarez y Ruiz Vargas, 2008, p. 148).

Para una mejor comprensión de tal particular es preciso relacionar cada una de las organizaciones populares cubanas y describir sus principales ejes programáticos. Previo a dicho análisis particularizado será pertinente destacar algunos elementos generales comunes a dichas organizaciones.

En tal sentido, recordando y concordando con el eminente criminólogo Antonio García-Pablos de Molina, este ha expresado que el crimen es, ante todo, un problema de la comunidad, que surge en la comunidad y debe resolverse por la comunidad (García-Pablos, 2003, p. 103). Tan trascendental afirmación indica claramente que es en el escenario sociocomunitario donde fundamentalmente se deben trazar acciones de tratamiento preventivo al fenómeno delictivo. Esta definición se materializa en el caso de Cuba, cuyas organizaciones populares comunitarias poseen funciones bien delimitadas de control del delito.

En Cuba, la labor de prevención comunitaria se rige actualmente por el Decreto-Ley 286 del 2011, promulgado por el Consejo de Estado de la República. El mismo derogó al Decreto-Ley 242 del 2007, extinguiendo las Comisiones de Prevención y Atención Social y el Programa de Trabajadores Sociales como unidad presupuestada, integrando las funciones de ambas instituciones y traspasándolas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, organismo al que se le asigna la función de proponer, dirigir y controlar la política aprobada por el Estado y el gobierno en cuanto a prevención, asistencia y trabajo social, para lo cual cumple lo siguiente:

1. Proponer, orientar y controlar los procedimientos para el desarrollo de la prevención, asistencia y trabajo social.
2. Diseñar y orientar la caracterización de los núcleos familiares y comunidades; y propone acciones para la solución de los problemas sociales.
3. Propiciar la unidad de acción para la solución de los problemas sociales, identificar sus causas y condiciones y hacer recomendaciones a las instituciones que correspondan para que adopten las medidas procedentes.
4. Controlar, dirigir y coordinar con los órganos, organismos, organizaciones e instituciones que correspondan las vías y métodos para la atención integral de los problemas sociales y la prevención de conductas antisociales y delictivas.

5. Promover y coordinar estudios e investigaciones científicas para identificar causas y condiciones de las conductas antisociales y delictivas, y utilizar sus resultados en el trabajo de prevención, asistencia y trabajo social.
6. Promover la formación y capacitación del personal vinculado a estas actividades.
7. Coordinar, evaluar y proponer estrategias de divulgación acordes a los principios de nuestra sociedad y en apoyo al trabajo de prevención, asistencia y trabajo social.
8. Las demás que se señalen por la ley.

En cuanto al origen de las principales organizaciones populares comunitarias cubanas, estas surgieron en el fragor de los primeros años de la revolución en el poder, etapa en que se promovió y consolidó un elevado sentido de la participación popular en las tareas asignadas por la dirección del país. Se trata de un período en el cual, dadas las constantes amenazas y agresiones de Estados Unidos contra el proyecto social que se intentaba fraguar, el pueblo siguió y cumplió con una alta disposición y apego a los ideales revolucionarios todas las tareas a las que se le convocó. De modo que los mecanismos de participación de la población en la toma de decisiones estatales y en las actividades propias de las organizaciones populares que representan al pueblo no dan cabida a objeción alguna.

Ahora bien, para que estos mecanismos de participación sean materializados se requieren estructuras organizacionales que tengan una presencia real hasta en el más recóndito de los lugares donde residan personas, que a su vez les ofrezcan a estas las vías más expeditas para su incorporación activa a las tareas de dichas organizaciones. Es preciso señalar que en las comunidades interactúan otros agentes pertenecientes a instituciones y organismos estatales, los que no se deben soslayar dado que es con el trabajo conjunto entre las organizaciones populares y estos sujetos que se logra el accionar preventivo y de control social en el entorno sociocomunitario cubano. Es posible asegurar, entonces, de antemano, que las organizaciones populares e instituciones que trabajan en asociación estrecha con estas, llegan con su accionar hasta el más apartado rincón del país. En cualquier asentamiento humano, por pequeño y rural que sea, existe una célula de los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) o de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), un gestor integral de trabajo y atención social, un jefe de sector de la Policía Nacional Revolucionaria (PNR), un delegado del Poder Popular que representa a los pobladores ante la asamblea municipal correspondiente, y, si existe al menos un sancionado extinguiendo su pena en libertad o un asegurado, hasta allí llegará también el juez de Ejecución.

Desde el punto de vista de los recursos para su funcionamiento, las organizaciones populares propiamente dichas en Cuba son sostenidas por la cotización de sus miembros. Ese es un principio cardinal de su funcionamiento. Ello no debe descartar ciertos niveles de colaboración financiera por parte del Estado, aspecto que no podemos asegurar y menos cuantificar a ciencia cierta, pero que es dable inferir por cuanto, como ya se aseveró, el Estado ha promovido la existencia y desarrollo de tales organizaciones; ello evidencia una vinculación muy estrecha entre ambas partes, y muchas de las actividades estatales se hacen descansar en aquellas, se ejecutan con su mediación y gestión comunitaria, por tanto, no es descartable que materialmente las organizaciones populares reciban un apoyo estatal. No obstante, la fuente principal de ingresos para sostener sus estructuras, actividades y dirigentes profesionales en los niveles municipal, provincial y nacional (directivos que sí se dedican por entero a dicha labor) provienen de las módicas aportaciones de varios millones de afiliados a estas organizaciones.

Ya en el orden de funcionamiento propio, despejado el aspecto financiero, se debe decir que precisamente estos mecanismos de participación popular se erigen en el principal recurso de las organizaciones populares. Por su parte, la utilización de los medios de comunicación masiva es un pilar para su actividad, y para ello sí poseen el soporte estatal correspondiente, de modo que el accionar de estas organizaciones, sus campañas, convocatorias, *spots* educativos y otros son muy comunes en la radio, la televisión y la prensa plana del país, lo cual contribuye a su legitimación y a la efectividad de su función, dado el indubitado poder de los medios de comunicación hoy en día.

Los restantes organismos e instituciones que poseen representantes a nivel comunitario y que ejecutan sus labores de conjunto con las organizaciones populares sí son sostenidos por el Estado. No obstante, es insoslayable que su mayor o menor efectividad comunitaria pasa por el tamiz del grado de solidez que posean las organizaciones populares en el área residencial en cuestión y de la capacidad de trabajo integrado y coordinado que se logre.

Una vez esclarecidos los anteriores particulares generales, a continuación se caracterizará no solo a las organizaciones populares sino también a los mencionados agentes de control social de carácter más individual que contribuyen a la labor de estas organizaciones.

Comités de Defensa de la Revolución (CDR): Esta organización, fundada en fecha tan temprana de la revolución en el poder como el 28 de septiembre de 1960, está considerada como la más potente organización no gubernamental de Cuba, siendo la más nutrida del país al agrupar en sus filas a todos los ciudadanos mayores de 14 años. Posee una estructura

desde la Dirección Nacional, pasando por las provinciales, municipales, al interior de los municipios se estructuran también a nivel del Consejo Popular, y sin discernir entre zonas rurales o urbanas, sus más pequeñas organizaciones, a nivel barrial, se constituyen en cuadradas, edificios multifamiliares, y en el caso de los campos tomando como base las agrupaciones de viviendas, ya sea en caseríos o bateyes.

Su cometido inicial se centraba en realizar actividades de vigilancia colectiva para detectar y luchar contra la injerencia externa y los frecuentes actos de desestabilización contra el nuevo sistema político-social que nacía en Cuba en aquella etapa. Pronto, sin embargo, su misión se amplió y diversificó, pues de la vigilancia sobre los actos de desestabilización externos, los cuales fueron paulatinamente disminuyendo, se pasó a la vigilancia contra el delito y las indisciplinas sociales en cada cuadrada, desde un nivel básicamente civil.

En cada barrio existe un presidente del CDR, además un responsable de vigilancia, un responsable ideológico y otro que dirige los trabajos voluntarios. El responsable de vigilancia se encarga de organizar, entre otras tareas, la llamada "guardia cederista", consistente en el desarrollo de una vigilancia en la cuadrada en horarios nocturnos por parte de los propios vecinos. El CDR, sin embargo, no solo posee labores de vigilancia, sino que ostenta también la misión de intensificar el trabajo político-ideológico en la lucha contra el delito, las ilegalidades y las indisciplinas sociales y en especial contra el fenómeno de la prostitución y las drogas, integrando a las familias y ejerciendo influencia sobre los vecinos. A su vez, le corresponde atender diferenciadamente a los sancionados que extinguen sus penas en libertad.

De manera general debe destacarse que los CDR trabajan con todas las personas del barrio para mantener la tranquilidad ciudadana y proteger los bienes de la comunidad. Además, los CDR participan en tareas de salud e higiene comunitarias, de apoyo a la economía, de estímulo hacia la participación ciudadana en diversos ámbitos de la vida en la comunidad, tales como, entre otras, las asambleas y elecciones. Tal amplitud y alcance de las actividades de los CDR en Cuba responde a un concepto integral de defensa basado en un replanteamiento del propio concepto de seguridad pública asumida desde la profundización de su contenido social. Más detalladamente, el CDR convoca a los pobladores de cualquier zona desde un trabajo voluntario para el embellecimiento de la cuadrada, mantenimiento de edificios, limpieza de calles, actividades para la eliminación de vectores como el *Aedes Aegypti*, hasta campañas de donaciones de sangre para hospitales, así como de vacunación, atención a las familias con desventajas sociales o ancianos solos o desamparados, así como la incorporación de los jóvenes al estudio o al trabajo.

El poder de convocatoria lo ejercen los dirigentes a nivel de base, quienes asumen de manera voluntaria dichas funciones a través de asambleas de vecinos donde son elegidos. En tal sentido, los dirigentes de los CDR en los barrios visitan a los vecinos, convocan a actividades de diversa índole como las ya mencionadas, y se preocupan y ocupan de cada uno de los problemas que puedan afectar a una persona o a la colectividad, en estrecha comunicación con las restantes organizaciones, organismos e instituciones que desempeñan sus labores en la comunidad. Por supuesto que la participación de los vecinos no siempre es constante y homogénea, pero sí se puede asegurar que las tareas y actividades convocadas siempre son respondidas por la población en un representativo porcentaje.

Federación de Mujeres Cubanas (FMC): Fue fundada el 23 de agosto de 1960. Se estructura territorialmente a nivel nacional, provincial, municipal y de base. Agrupa a mujeres mayores de 14 años pertenecientes a todos los sectores de la sociedad, sin distinción. El único requisito para ingresar a la organización, al igual que sucede con los CDR, es tener 14 años cumplidos y tener la voluntad de pertenecer a la misma. La organización despliega, no obstante, un alto poder de convocatoria y ha logrado a lo largo de su historia un altísimo porcentaje de incorporación de la mujer cubana a sus filas. Las dirigentes a nivel de base ejercen un trabajo de capital trascendencia en la vida y funcionamiento de la organización, no solo en la tarea de incorporación de las mujeres a la misma, sino también en hacer funcionar sobre la base de la participación real y activa de las féminas en las actividades propias de la organización, la que cuenta con funciones a nivel comunitario bien heterogéneas y de cierta complejidad, según sea el caso.

Se trata de una organización que impulsa políticas y programas destinados a lograr el pleno ejercicio de la igualdad y emancipación de la mujer cubana en todos los ámbitos y niveles de la sociedad. No obstante, su actividad se extiende a las familias y a la comunidad en general. Para el cumplimiento de tales objetivos la organización creó las Casas de Orientación a la Mujer y la Familia, donde radican equipos multidisciplinarios conformados por especialistas en psicología, psiquiatría, pedagogía y trabajadoras sociales que se encargan de viabilizar el tratamiento de problemáticas y conflictos generados en el entorno familiar, relacionados con el alcoholismo, la violencia intrafamiliar, los divorcios, entre otros que afectan las conductas de los miembros del grupo familiar, principalmente de los menores y los ancianos. En estas instituciones se imparten además cursos de capacitación y adiestramiento de computación, de peluquería, de corte y costura y de maquillaje, entre otros, que dan la oportunidad a mujeres no profesionales y amas de casa de incorporarse a la vida social. El Programa “Educa a tu hijo” brinda atención a los niños y las niñas entre los 2 y los 5 años que por diversas causas no asisten a las instituciones dispuestas por el sector de educación para preparar a los infantes para la vida escolar. En ese sentido

la organización cuenta con activistas voluntarias y trabajadoras sociales que se ocupan de lograr la participación de las madres y la familia en diferentes actividades instructivo-recreativas que preparan a los niños y al núcleo familiar para una plena incorporación a la vida en la escuela. Además, la FMC apoya en los barrios las campañas masivas de vacunación y la prevención contra enfermedades epidémicas.

En el caso de la problemática delictiva, en especial la FMC se interesa por las mujeres desvinculadas del trabajo, así como por las sancionadas que extinguen sus penas en libertad, incluyendo en su labor a las familias de las mismas. De ahí que si los CDR tienen una especie de dualidad de funciones —una de ellas encaminada a la vigilancia y colaboración con las agencias de control social formal para el descubrimiento y represión del delito, y la otra basada en un sistema de influencia más bien informal—, la FMC despliega puntualmente su sistema de influencia más institucionalizado, a través no solo del trabajo personalizado sino también mediante las Casas de Orientación a la Mujer y la Familia, etc. Ejerce la FMC una notable proyección en la atención a los menores transgresores, jóvenes y adultos con conductas desviadas, y se concentra en la creación de condiciones adecuadas en la vida familiar en los hogares de estos transgresores y de los exinternos. Su labor preventiva, sin dudas, es meritoria, por cuanto se preocupa por cuanto situación proclive a la comisión de delitos u otras conductas antisociales existan en su radio de acción comunitario. Pero también actúa cuando dichas conductas se han cometido, para evitar su reincidencia y ofrecer tratamiento tanto a víctimas como a quienes cometen infracciones, y también a familiares de ambos.

Delegado del Poder Popular y Grupo de Trabajo Comunitario Integrado (GTCl): La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado y representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo, según lo refrendado en el artículo 69 de la *Constitución de la República*. A nivel local funcionan las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular, correspondiendo a la división territorial del país, en provincias y estas en municipios. Existen otras estructuras a nivel municipal que son los consejos populares, constituidos en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales. Las asambleas municipales se conforman por delegados elegidos directamente en las comunidades, específicamente en las circunscripciones, previamente delimitadas en el territorio.

Los delegados no se dedican a tiempo completo a esta actividad, sino que cumplen en su tiempo libre el mandato que les han conferido sus electores, en interés de toda la comunidad, para lo cual deberán coordinar sus funciones como tales, con sus responsabilidades y tareas habituales, según establece el artículo 113 de la *Constitución*. Como deberes fundamentales del delegado el artículo 114 de la *Constitución* señala: dar a conocer a la asamblea y a la administración de la localidad las opiniones,

necesidades y dificultades que les transmitan sus electores; informar a sus electores sobre la política que sigue la asamblea y las medidas adoptadas para la solución de necesidades planteadas por la población o las dificultades que se presentan para resolverlas; rendir cuentas periódicamente a sus electores de su gestión personal, e informar a la asamblea (...) sobre el cumplimiento de las tareas que les hayan sido encomendadas, cuando estas lo reclamen. El Poder Popular, y por tanto, el delegado como representante del mismo, debe interesarse por todo lo que ocurra en su territorio y no le es ajeno nada de lo que pueda afectar a la comunidad y al pueblo en general. Para su trabajo se apoya en el GTCI, conformado por pobladores y algunos sujetos incluso pertenecientes a instancias de las ya relacionadas aquí, como los CDR y la FMC, también el jefe de sector de la PNR, entre otros.

Este grupo concibe su trabajo como un proceso de transformación desde la comunidad, planificado, conducido, ejecutado y avalado por la propia comunidad. Sus objetivos se dirigen a lograr la integración de los organismos, instituciones y organizaciones a nivel barrial. Para ello se asume a la circunscripción como escenario central donde se identifican, se diagnostican y se viabilizan los problemas así como la búsqueda de vías alternativas para su solución. El GTCI procura una integralidad y un carácter sistémico en el tratamiento de las necesidades que la propia comunidad identifica, y se basa en la participación comunitaria para la solución de tales problemas a través de las potencialidades comunitarias existentes. Tiene también el encargo de formar y capacitar a los dirigentes y activistas comunitarios. El trabajo del delegado del Poder Popular y el GTCI posee una línea de acción relacionada con el delito y la antisocialidad. En su labor el grupo se nutre del trabajo de las anteriores organizaciones e organismos, y viceversa, en una especie de retroalimentación y complementariedad en el trabajo preventivo. En reuniones del delegado o de los consejos populares donde participan representantes de todas estas organizaciones y organismos se aborda el tema del delito y se trazan estrategias y planes de acciones concertados para su tratamiento preventivo, y cuando no existe otra opción, también el de colaboración con el Ministerio del Interior en su descubrimiento y neutralización.

El delegado del Poder Popular, acompañado para la labor preventiva del GTCI, garantiza en buena medida la participación de los vecinos en las actividades de carácter comunitario. Se trata de una figura que es elegida por los electores de su área de residencia, primero en asambleas de vecinos convocadas a tales efectos, de donde se escogen varias propuestas de compañeros con base en sus méritos ciudadanos así como por la confianza de los vecinos en su gestión como representantes de sus intereses ante el gobierno municipal. Estas propuestas se llevan a un proceso electoral y de ahí se elige el delegado que, por un período de dos años y medio, representará a los vecinos que lo eligieron. He ahí la más genuina

muestra de participación popular en Cuba, la cual se extiende más allá, dado que es el delegado el encargado de viabilizar todas las problemáticas comunitarias para su tratamiento y posible solución, incluyendo la relacionada con la antisocialidad y el delito, ante las instancias gubernamentales correspondientes.

Debe aclararse que la gestión del delegado o delegada no es remunerada, y sí fiscalizada a través de las denominadas asambleas de rendición de cuentas, efectuadas con cierta sistematicidad y donde el delegado debe informar a sus electores qué actividades ha realizado para darle solución a los problemas planteados. En dichas asambleas deben participar, además, los representantes de las restantes organizaciones populares de la zona y de otras instituciones, incluyendo las que tienen que ver con determinados planteamientos de los vecinos. En no pocas ocasiones se debate sobre temas relacionados con la incidencia delictiva y las conductas antisociales que pueden estar afectando a la comunidad. Estas asambleas se erigen en cónclaves de encuentro donde la participación de la población de conjunto con sus representantes a nivel barrial constituye un mecanismo de participación al que se pudiera catalogar de referente para otros países.

Gestor integral de Trabajo y Atención Social (trabajador social): En el año 2000 surgió el denominado Programa de Trabajadores Sociales, el cual se sustentó en el paradigma social que ubica como centro y fin del desarrollo a hombres y mujeres en su interacción armónica con el medio ambiente y la sociedad. El Programa dejó de existir años después y un reducido número de trabajadores sociales (en comparación con los que llegaron a formarse en su momento) pasaron a los Departamentos de Trabajo y Asistencia Social de las direcciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, organismo de la administración central del Estado al que se le ha encomendado la actividad de prevención desde el año 2011, pero cuya esfera de acción tradicional está alejada de ese nuevo encargo gubernamental, para el cual no se encuentra preparado.

Los ahora denominados “gestores integrales” realizan labores comunitarias disímiles sobre problemáticas sociales tales como: familias con niños y jóvenes en situación de riesgo (menores de 0 a 6 años que viven con familias disfuncionales, menores y jóvenes que incumplen los deberes escolares o se desvinculan del estudio, escolares con trastornos de conducta y sus familias, adicciones y consumo de sustancias nocivas); familias con condiciones de vida desfavorables; familias con problemas asociados con los adultos mayores; personas con conducta deambulante; casos sociales críticos; niños con bajo peso; personas postradas; así como todo lo concerniente a la violencia, las indisciplinas sociales, las ilegalidades y el delito, lo cual incluye una atención particular a los sancionados penalmente que extinguen su pena en condiciones de libertad. Se ha planteado, a nuestro criterio de manera atinada, que este “gestor integral” o trabajador

social es quien debe incentivar y controlar con su función el desempeño eficaz del sistema de control social y toda la labor desplegada por el resto de las instituciones y organizaciones (Castillo Álvarez y Ruiz Vargas, 2008, p. 155). Como se aprecia, si bien no se trata de un ente perteneciente a organización popular alguna, su función comunitaria es esencial y su relación con dichas organizaciones lo hace imprescindible en el análisis de la labor sociocomunitaria de estas.

Por su parte, se puede afirmar que los trabajadores sociales poseen una responsabilidad trascendental en el trabajo preventivo comunitario. Para dicho encargo se despliegan por cada consejo popular, en cantidades proporcionales a la densidad poblacional. Su trabajo persona a persona en los barrios, tocando con la mano cada una de las problemáticas comunitarias, incluyendo las delictivas, convierten en un imperativo cotidiano lidiar con dichas situaciones. Se les orienta en ese sentido que deben identificar todos los problemas relacionados con el delito, ya sea en los casos en que ya se cometió como fundamentalmente en aquellos en que existe especial proclividad para su comisión. El trabajador social debe entonces trabajar en aras de encauzar acciones de transformación comunitaria que permitan superar las causas que generan la delincuencia. Esto lo deberá capitalizar a través de las más diversas vías y métodos de influencia positiva a individuos, familias y grupos.

Jefe de sector de la Policía Nacional Revolucionaria (PNR): Se trata de un agente de la PNR, con funciones y atribuciones adicionales a sus ya establecidas tareas de enfrentamiento del delito y de las actividades anti-sociales, responsabilidad que se puede resumir en la realización de trabajo profiláctico- comunitario. La misión esencial del jefe de sector de la PNR se enuncia en el manual (Policía Nacional Revolucionaria, 2006) que rige su actividad de la siguiente manera:

Influir en la comunidad para minimizar las causas y condiciones que propician la comisión de hechos delictivos, manifestaciones de indisciplina social y desarrollo de conductas antisociales, así como para lograr un sistema de descubrimiento que le permita detectar indicios sobre la planificación y ejecución de actividades delictivas, y conocer el comportamiento de las Personas de Interés Policial.

Esto último presume, por parte del jefe de sector, un trabajo de detección minucioso para lograr conocer todo lo referente a las personas que son proclives a cometer actos jurídicamente reprochables o de contenido socialmente desviado. El jefe de sector para el desarrollo de su trabajo comunitario tiene su oficina enclavada en el área de trabajo, o sea, en la comunidad, por ende su permanencia allí es sistemática. Para una mejor comprensión de esta idea, debe conocerse que cada área residencial se divide en sectores por la PNR, definidos como una porción de territorio

debidamente delimitada acorde con el volumen de su población, extensión territorial e incidencia de las actividades delictivas, enmarcada en los límites de la división político-administrativa del país. A cada sector se le designa un oficial como jefe de sector de la PNR. Este desarrolla su trabajo en el sector asignado y en estrecha vinculación con las restantes instancias comunitarias. Ello garantiza el contacto cotidiano con las personas y los problemas comunitarios, haciendo más viable las funciones preventivas y también las de detección-neutralización del delito y el delincuente.

Sobre esta última idea, en algún momento hemos defendido la tesis de que este agente de la Policía, una vez que ejerce como jefe de sector, pasa de ser un agente de control social formal a una especie de ente articulador entre ambas formas organizativas del control social, tanto el informal como el formal. Como ya se explicitó, a las funciones tradicionales de descubrimiento y enfrentamiento coercitivo al delito y la antisocialidad, al jefe de sector se le confieren también funciones preventivas en las comunidades tanto con los sancionados como con quienes no han delinquido, pero manifiestan desajustes en su conducta. Dentro de sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- Proponer estrategias multidisciplinarias para modificar las causas de marginalidad, proliferación de asentamientos ilegales y de conductas antisociales.
- Desarrollar medidas operativas, preventivas y técnicas para evitar la conducta antisocial y con ello lograr la disciplina y orden social.
- Promover acciones coordinadas contra la violencia, vagancia habitual, desatención a menores y otros fenómenos generadores de delito, y perfeccionar el sistema de vigilancia.
- Coordinar acciones con todas las instituciones y organismos que corresponden para la reinserción social de los egresados de prisiones y sancionados para garantizar su pleno empleo.
- Se establece su participación desde el punto de vista comunitario a través de la figura del jefe de sector incidiendo profilácticamente sobre los ciudadanos ante cualquier señal de potencial transgresión del orden o enfrentando las mismas.

Juez de Ejecución: La creación de esta figura en Cuba trajo consigo el ordenamiento de la labor de control e influencia en torno al cumplimiento de las sanciones que se extinguen en condiciones de libertad. La Instrucción 201 del 2010 del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular de Cuba regula las funciones de este juez de Ejecución, quien se encarga de la atención y control de los sancionados que extinguen en libertad y los asegurados por medidas de seguridad predelictivas que no implican internamiento. Esto es contrario a lo que ocurre típicamente en otras naciones, donde este magistrado está vinculado a la prisión; en Cuba, el fiscal es quien controla la legalidad en los establecimientos penitenciarios.

Son obligaciones concretas del juez de Ejecución: reforzar la observancia de los derechos y garantías de las personas sujetas a control; realizar los actos judiciales con un carácter educativo y socialmente inclusivo; coordinar las acciones con el resto de los organismos e instituciones que participen de la actividad, exhortando a sus sujetos concretos a influir de forma positiva sobre los sancionados; hacer patente a estos últimos el interés en ayudarles a que cumplan de manera satisfactoria la sanción; y obtener información relativa a sus rasgos de personalidad más importantes, las condiciones de su entorno social y familiar, así como las expectativas y preocupaciones fundamentales que pueden incidir negativamente en su futura conducta. No cabe duda de que, si bien se trata de un agente, en principio, de control social formal, este Juez de Ejecución puede coadyuvar al control social comunitario puesto que su labor se concentra en un sector de la ciudadanía especialmente sensible, dada su proclividad a reincidir en el delito.

El juez de Ejecución constituye un adecuado complemento al trabajo de las organizaciones populares, con las cuales trabaja coordinadamente para el control, influencia y atención sistemática sobre un sector poblacional que, por sus características y condición de sancionado, requiere un tratamiento comunitario especial en aras de evitar su reincidencia en el delito o su futura comisión en el caso de los asegurados. Algunas de las orientaciones para el trabajo del juez de Ejecución que establece la Instrucción 201 del 2011 son las que a continuación se relacionan:

Los actos judiciales deben realizarse desprovistos de formalidades y burocratismos inútiles y, sin obviar el componente punitivo que implican, en ellos se evitará utilizar expresiones infamantes y peyorativas que no contribuyen al carácter educativo y socialmente inclusivo que se pretende, el juez actuará de forma breve, sencilla y comprensible, y se exhortará a los presentes a que velen por su comportamiento e influyan positivamente sobre el sujeto.

Se apercibirá al sancionado o asegurado¹ apto para el trabajo su deber de autogestionarse empleo, el que en todo caso deberá someter a la aprobación del juez de Ejecución y del representante de la Dirección Municipal de Trabajo.

Puede aprobarse cualquier forma legal de empleo, salvo las que se contrapongan a las limitaciones o prohibiciones expresas a que esté sujeto el sancionado. Estos estarán sujetos a los derechos y deberes contenidos en la legislación laboral común, excepto aquellos incompatibles con su situación legal y judicial.

En el acto de comparecencia inicial, el juez de Ejecución instruirá al compareciente sobre los particulares de su situación legal y las obligaciones que deberán regir su comportamiento, las consecuencias del incumplimiento de sus deberes, la vigilancia a que estará sometido y el interés de ayudarlo a que cumpla adecuadamente.

Podrán hacerse durante el acto de comparecencia las preguntas que se consideren necesarias a los efectos de conocer sus rasgos de personalidad más importantes, las condiciones de su entorno social y familiar, así como las expectativas y preocupaciones fundamentales de este que puedan incidir en su cumplimiento.

Una vez efectuada la comparecencia, el juez de Ejecución y cada representante de los órganos, organismos, organizaciones o instituciones que hayan intervenido en ella establecerán la estrategia de control personalizada y sistemática que resulte procedente.

Se realizará la presentación del sancionado ante las estructuras que desarrollan las actividades de prevención y atención social en la demarcación del Consejo Popular o la circunscripción; estas se pueden realizar en el medio familiar o en el vecindario más próximo a la residencia del sujeto de control, previa decisión de los implicados en el acto.

También se realizarán presentaciones, si así se considera oportuno, en el centro de trabajo, previa coordinación con la administración de la entidad o la persona natural empleadora y, en su caso, de los representantes de la organización sindical o social constituida, sin perjuicio de otros cuya presencia resulte conveniente.

1 Sujeto que ha sido declarado en estado peligroso por tribunal competente dada su especial proclividad para cometer delitos, imponiéndosele una medida de seguridad de carácter predelictivo. Una de las medidas previstas es la de vigilancia por los órganos de la Policía Nacional Revolucionaria, la que se cumple en el entorno sociocomunitario. El juez de Ejecución, además de ocuparse de los individuos que extinguen sus sanciones en libertad, controla el cumplimiento de las medidas de seguridad por parte de los asegurados (ver Código Penal cubano, arts. 72-84).

Se deben perfeccionar los mecanismos de información mutua entre el Tribunal Supremo Popular (TSP) y la Dirección de Establecimientos Penitenciarios del Ministerio del Interior (MININT), sobre los particulares que resulten de interés para el adecuado control, seguimiento y atención de quienes resulten excarcelados anticipadamente, y en especial lo que se refiere a las habilidades y calificación laboral que posean.

Los jueces de Ejecución también deben velar por que los sancionados bajo su control cumplan las sanciones accesorias y otras obligaciones que les hayan sido impuestas en la sentencia, incluida la responsabilidad civil derivada del delito cometido.

Se podrá convocar una audiencia para conocer el criterio de algunos o todos los representantes de los órganos, organismos, organizaciones, instituciones o entidades, cuando se considere que existen razones suficientes para revocar un beneficio o sanción subsidiaria, o tomar cualquier medida en contra del sancionado o asegurado. En dicha audiencia puede, si se considera necesario, participar y ofrecer sus alegaciones el sancionado o asegurado.

Un elemento importante es que el juez de Ejecución llegue a la comunidad ya sea personalmente como a través de los asistentes judiciales. Estos últimos, en función de criterios relativos a la división de consejos populares del municipio en cuestión, densidad poblacional y cantidad de controlados, se encargan de atender directamente cada espacio comunitario, no existiendo, al menos en áreas urbanas, un espacio comunitario donde no existan personas a controlar, sobre todo por la política implementada desde hace algunos años por el país encaminada a utilizar siempre que sea posible las sanciones que no impliquen internamiento.

Núcleos zonales del Partido Comunista de Cuba (PCC): Si bien el PCC no es una organización popular sino política, en Cuba ocurre que existen células del mismo desplegadas a nivel comunitario, sobre la base de similares criterios que los del resto de las organizaciones populares. Generalmente dichas células están compuestas por jubilados y otras personas que no militan por centros laborales u otros, por tanto se agrupan en sus lugares de residencia y ejercen su influencia allí.

El artículo 5 de la *Constitución de la República* plantea:

El Partido Comunista de Cuba, marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.

Tal principio constitucional indica claramente que al PCC no le es ajeno nada de lo que ocurre en el país, ya sea a nivel macro como microsocioal, abarcando en su radio de acción hasta el interior de cada barrio. Por ello es que se incluyen dentro de las organizaciones que funcionan a nivel sociocomunitario, con base en el protagonismo que pueden llegar a poseer dentro de una comunidad determinada, ejerciendo su influencia sobre las demás organizaciones barriales de manera notoria.

La presencia de este conjunto de instituciones, organizaciones y sujetos en el entorno sociocomunitario cubano constituye, en síntesis, una premisa positiva hacia el control social de la delincuencia y la antisocialidad.

3. Incidencia delictiva y descripción del sistema de seguridad pública en Cuba

Si de algo puede preciarse Cuba como nación es de los altos niveles de seguridad ciudadana y específicamente pública que exhibe, si los comparamos con los de otras naciones incluso del área latinoamericana. Aun sin poseer datos estadísticos que mostrar, dado que estos no son publicados oficialmente, varios criterios pueden afianzar nuestra afirmación inicial.

Por ejemplo, el corresponsal de la BBC en La Habana, Fernando Ravnberg, citaba en su sección electrónica "Cartas desde Cuba", a Elías Carranza, alto funcionario de la ONU para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, quien declaró que Cuba es el país más seguro de la región, no presenta la grave situación de violencia que caracteriza al continente y tiene grandes logros en la reducción de la criminalidad (Ravnberg, 2012, p. 1); el autor recrea en su artículo sus experiencias durante todo el tiempo que ha residido en Cuba, y analiza las cuestiones que repercuten positivamente en el logro de niveles de seguridad muy por encima de otros países del área, como el trabajo de vigilancia y control social realizado por los CDR en cada barrio, así como el énfasis gubernamental en la protección y educación de la niñez.

En esa misma cuerda, Marcelo Colussi ha declarado que Cuba en el 2010 presentaba una tasa de homicidios anuales inferior a 5 por 100 000 personas (notablemente inferior a las tasas de países vecinos que superan los 50 por cada 100 000 personas). De igual manera destaca cómo a pesar de los problemas y contradicciones existentes en la isla, no hay evidencias de la existencia de pandillas juveniles, ni hay una "crónica roja" que hace festín (y buen negocio) con el sensacionalismo de la nota sangrienta, amarillista, pues si un delito toma estado público y llega a los diarios, la nota se redacta con una prosa didáctica como parte de una política preventiva. El consumo de drogas prohibidas es sumamente bajo, y la seguridad en las calles se percibe a simple vista (Colussi, 2010, p. 7). Como reafirmación de su criterio, el Informe Global de Homicidios 2013, realizado por la Ofi-



cina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC), situó con exactitud la tasa de homicidios en Cuba en 4,2 por cada 100 000 habitante, el segundo de América Latina después de Chile (3,1), y por delante de Argentina (5,5).

Por supuesto, plantea Colussi, que hay hechos violentos, jóvenes agresivos, actos delictivos. De hecho, medios oficiales reconocen que la crisis económica en que se hundió el país desde principios de los noventa del siglo XX con el denominado “período especial” ante el colapso soviético y las medidas que se implementaron para salir de ese atolladero, abrieron paso a manifestaciones de “individualismo, egoísmo, incivilidad, marginalismo y violencia cotidiana”. Pero las tasas de seguridad ciudadana siguen siendo bajas, muy bajas. Cuba es un lugar seguro. (Colussi, 2010, p. 6).

Ahora bien, hablar de un sistema de seguridad pública propiamente dicho en Cuba y consecuentemente declarado, tal y como existe en otras naciones donde incluso operan leyes reguladoras del funcionamiento de dicho sistema, requiere de ciertas acotaciones iniciales. Quizás motivado por lo ya expuesto relativo a los adecuados niveles de seguridad ciudadana de que goza el país, unido a esa característica peculiar de la isla consistente en utilizar denominativos y apelativos diferentes a los que en la generalidad de las naciones operan, dan como resultado que no esté declarado un sistema de seguridad pública, así, con tales exactas terminologías. Tampoco se regula por ley la existencia de dicho sistema, sus integrantes, principios de funcionamiento, etc.

Sin embargo, existe un sistema de seguridad, el cual funciona, y constituye elemento decisivo en los bajos niveles de delincuencia que exhibe el país. No por carecer de una ley aglutinadora de los organismos e instituciones encargados de la seguridad pública puede afirmarse que el Estado cubano no se preocupa de tan importante variable para la vida interna del país y sus ciudadanos. La actuación concertada de todas las instituciones encargadas de velar por tan preciado elemento sí está regulada en varios cuerpos normativos internos de cada uno de los órganos, organismos, organizaciones e instituciones que poseen el encargo estatal y social de proteger a la ciudadanía de los ataques a la colectividad, provengan de donde provengan.

El rol fundamental de este sistema no declarado de seguridad pública lo ostenta el Ministerio del Interior (MININT) con todas sus estructuras internas, y con un especial protagonismo de la Policía Nacional Revolucionaria (PNR). Fundada el 5 de enero de 1959, es decir, en los primeros días posteriores al triunfo de la revolución, la PNR constituye uno de los órganos del MININT, entre los cuales se pueden mencionar, además: las tropas guardafronteras, el Cuerpo de Bomberos de Cuba, así como las respectivas Direcciones de Seguridad Personal, de Investigación Criminal y Operaciones, de Atención a Menores, de Inmigración y Extranjería, el Órgano



de la Seguridad del Estado y la Dirección de Establecimientos Penitenciarios, órganos todos con los que la PNR trabaja de conjunto. También existen unidades especiales como la brigada especial, con presencia en cada provincia a través de compañías o pelotones, orientada al enfrentamiento directo a manifestaciones delictivas de alta peligrosidad. Esta brigada posee un entrenamiento especial y usa también armamento específico, de acuerdo con la misión que le sea asignada.

Por su importancia hacemos mención especial de la Dirección de Establecimientos Penitenciarios, cuyas líneas directrices para el trabajo con los privados de libertad sobre la base del respecto a su dignidad y la provisión de herramientas reeducativas propicias para un crecimiento personal, que les permita un retorno a la vida en libertad más viable, son un referente internacional.

Téngase en cuenta que desde el propio triunfo revolucionario se comenzó un proceso de transformaciones que contribuyeron al mejoramiento de la condición humana y conducta social de los privados de libertad. Proceso que se orientó, entre otras, en las direcciones siguientes:

1. Adopción de un sistema progresivo más avanzado y justo.
2. Criterios de clasificación de la población penal que aseguran mejor tratamiento colectivo e individualizado.
3. Incorporación voluntaria al trabajo socialmente útil y remunerado, con fines educativos y de asistencia y seguridad social para la familia.
4. Organización de un subsistema educacional para la enseñanza general y técnica insertado en el sistema educacional gratuito del país.
5. Organización de un subsistema de atención médica y estomatológica primario y especializado, insertado en el sistema nacional de salud.
6. Desarrollo de actividades de carácter artístico, cultural y deportivo con la participación de instituciones de gobierno y organizaciones sociales y de masas.

Desde ese entonces, mucho se ha avanzado en este terreno. Fueron construidas o acondicionadas instalaciones como centros penitenciarios con mejores condiciones de reclusión, la población penal participó activamente en la ejecución de obras sociales y económicas (escuelas, centros productivos, viviendas y otras) así como en la producción de alimentos, producciones varias y de materiales de construcción, las cuales además de contribuir a formar valores humanos, representaron importantes aportes económicos y sociales y tuvieron impacto social en los reclusos y sus

familiares. Unido a lo anterior, a la población penal se le garantizó su instrucción escolar, capacitación técnica en oficios, una adecuada alimentación y comunicación con su familia, y un trato justo y humano. La implementación de diversos programas encauzados a la modificación de pautas conductuales de los internos ha sido una de las acciones más meritorias en ese sentido. Algunos de dichos programas son: Programa Audiovisual, Proyecto Reincorporación, Programa de Tratamiento Diferenciado a los Jóvenes Reclusos, Programa para el desarrollo de las bibliotecas en las prisiones. Entre otros novedosos proyectos desarrollados se encuentran “De la punta al cabo y la Isla también” organizado por el Consejo Nacional de las Artes Plásticas y el Instituto Cubano del Arte e Industria Cinematográficos (ICAIC), que incluye llevar a los centros penitenciarios exposiciones de artes plásticas y fotografías; actividades con artistas, organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio de Cultura para programar visitas de prestigiosas figuras del quehacer cultural a las prisiones. La iniciativa “Expedición cultural por el mejoramiento humano”, organizada por el cantautor Silvio Rodríguez, se desarrolló desde enero del 2008 e incluyó conciertos y otras actividades para los internos, involucró a escritores, trovadores, cineastas, pintores e instructores de arte. También se priorizan programas de atención diferenciada a la mujer y los jóvenes, por ejemplo, el denominado “Educa a tu Hijo” para garantizar la vinculación de los sancionados con sus familias (Fuente: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2012/05/22/sistema-penitenciario-cubano-protege-derechos-de-los-reclusos/>).

Ahora bien, la misión principal de la PNR es preservar el orden público, la tranquilidad ciudadana y la seguridad vial (de ahí que contenga a la Dirección Nacional de Tránsito). Está presente desde el nivel de barrio, a través de los jefes de sectores, hasta las unidades policiales de nivel municipal, y su trabajo incluye un contenido preventivo. Ha quedado ya debidamente explicitado, tocante al trabajo desarrollado en la comunidad, que el jefe de sector se vale en buena medida para su accionar de las distintas organizaciones populares y demás instancias con contenido comunitario de actuación, todas precedentemente abordadas en el presente artículo. De ahí que estas también contribuyen al sistema de seguridad pública cubano, el cual se complementa con la actuación de los tribunales y la Fiscalía, órganos indispensables para mantener niveles adecuados de seguridad pública. Si bien estas instituciones operan mayoritariamente cuando ya las conductas en lo fundamental delictivas han tenido lugar, empleando acciones de corte más coercitivo que preventivo, es indiscutible que de su efectiva actuación dependerá en buena medida la materialización de los objetivos de prevención general que persigue la imposición de sanciones penales y otras medidas afines.

En el caso del sistema de tribunales del país, el artículo 4 de la Ley 82 de 1997, De los Tribunales Populares, establece claramente objetivos de la actividad de los tribunales que pueden contribuir, aun extensivamente, a la seguridad pública, a saber:

- a. Cumplir y hacer cumplir la legalidad socialista;
- b. salvaguardar el orden económico, social y político establecido en la Constitución;
- c. amparar la vida, la libertad, la dignidad, las relaciones familiares, el honor, el matrimonio, y los demás derechos e intereses legítimos de los ciudadanos;
- d. proteger la propiedad socialista, la personal de los ciudadanos y las demás formas de propiedad que la Constitución y las leyes reconocen;
- e. amparar los derechos e intereses legítimos de los órganos, organismos y demás entidades estatales, de las organizaciones políticas, sociales y de masas, así como de las sociedades, asociaciones y demás entidades privadas que se constituyen conforme a la ley;
- f. prevenir las infracciones de la ley y las conductas antisociales, reprimir y reeducar a los que incurren en ellas y restablecer el imperio de las normas legales cuando hayan sido violadas.

La Ley 83 de 1997, De la Fiscalía General de la República, plantea como objetivos de la misma, también extensibles a la seguridad pública, los siguientes: procurar el restablecimiento de la legalidad cuando sea quebrantada por disposiciones o decisiones contrarias a las *Constitución* y las leyes o por aplicación indebida o incumplimiento de estas (inciso a); promover la sanción de quienes atenten contra la independencia y la soberanía del Estado, así como contra los intereses políticos, económicos y sociales de este (inciso b); proteger a los ciudadanos en el ejercicio legítimo de sus derechos e intereses (inciso c); contribuir a la prevención del delito y otras conductas antisociales, al fortalecimiento de la disciplina social y a la educación de los ciudadanos en la observancia consciente de las normas jurídicas.

Vale destacar que la celeridad con que actúan tanto los tribunales como las fiscalías en su enfrentamiento al delito contribuye a ejemplarizar, de manera que toda la población percibe que no existe impunidad para quienes delinquen. Esta cualidad ha sido especialmente ponderada por Daniel Benítez cuando afirma que el sistema de justicia en Cuba se pudiera clasificar entre los más veloces del mundo a la hora de efectuar juicios en los tribunales municipales. El autor ofrece datos estadísticos elocuentes al

respecto, cuya fuente es la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento cubano, resaltando este aspecto como un paso importante para acercar la solución del delito al lugar donde ocurre. Por ejemplo, refiere que en los primeros 107 días hábiles del año 2014 se ventilaron más de 17 000 casos en tribunales municipales populares cubanos, lo que indica que los jueces cubanos participaron en 159 pleitos diarios, a razón de casi 20 casos por hora, y cita al presidente del Tribunal Supremo Popular de Cuba, quien refirió en una sesión de trabajo de la mencionada comisión del Parlamento que, con la adecuada distribución de la carga de trabajo y la agilización de los trámites, desde que un asunto entra a cualquier tribunal hasta que se dicta sentencia no pasan, como promedio, más de 90 días (Benítez, 2014, p. 1).

Por último, es preciso aclarar que todas estas instituciones se organizan y estructuran desde el nivel nacional, pasando por el provincial y llegando hasta el municipal; se relacionan entre sí de manera estrecha para la realización de su actividad controladora, que se enfatiza en el entorno socio-comunitario dado que es el escenario donde finalmente se cometerán las conductas que se pretenden minimizar. Resumiendo: si bien no se declara que se trate de un sistema propiamente dicho de seguridad pública, en la práctica funciona como tal y goza de niveles nada despreciables de eficiencia.

4. Efectividad de las organizaciones populares frente al control del delito versus otros mecanismos alternativos y formalizados

Continuando con las peculiares cualidades que presenta Cuba en cuanto al control social comunitario del delito, el objeto esencial del presente epígrafe pudiera *a priori* plantear la difícil empresa de demostrar la mayor efectividad de las organizaciones populares frente al control del delito respecto de mecanismos más formalizados dedicados a la lucha contra la criminalidad. Sin embargo, a nuestro criterio, la cuestión no pasa por debatirse en comparaciones cuantitativas, sobre todo si no se poseen cifras de referencia, y máxime si en realidad resulta hartamente engorrosa y muy poco medible la efectividad de las organizaciones populares dado que no existe un patrón idóneo para su aprehensión y mucho menos para una comparación con otras agencias de control social.

Dicho en otras palabras, no creemos que se trate de que las organizaciones populares por sí mismas puedan tener más éxito en el control del delito, como tampoco ocurre a la inversa, es decir, en el caso de los restantes organismos dedicados a dicha actividad. Lo realmente significativo es que el factor de éxito en este ámbito aumentará siempre que las organizaciones populares apoyen, como sucede en Cuba, a los restantes organismos e instituciones cuyo encargo estatal y social entraña el control social más formalizado de la actividad criminal.

En muchos países ocurre, a menudo, que las fuerzas de control social formal se desgastan en su quehacer sin apoyo de la población, tampoco de organizaciones que en los barrios tengan como uno de sus objetivos esenciales contribuir a minimizar las conductas delictivas y antisociales. Pero de igual modo, no es posible que las organizaciones populares por su actuación autónoma e independiente logren resultados positivos en este propósito, sino que deben apoyar y a la vez apoyarse en los restantes mecanismos implementados por aparatos de control social formal.

La necesaria simbiosis entre ambos polos es la clave para esa efectividad que se pretende. Consideramos que un dispositivo de control social formal adecuadamente preparado para sus funciones tendrá una mayor efectividad en la medida en que sea acompañado por organizaciones populares comprometidas con dicha labor y dispuestas a la colaboración permanente. Estas premisas se perciben en Cuba, y los resultados son palpables si se miran en un período extenso de tiempo. Ello, insistimos, no significa que las organizaciones populares sean más efectivas que el resto, ni viceversa. La conclusión más atinada a la que se puede arribar en este análisis estriba en comprender y afianzar la necesaria interrelación y coordinación entre todos los actores del control social comunitario.

5. Claves para el sostenimiento del sistema de control social frente a la inseguridad

La realidad cubana ha cambiado bastante, sobre todo en los años más recientes. Asistimos a un proceso de constantes modificaciones en el ámbito nacional donde no solo se han movido las variables económicas sino también las sociales, muchas de las cuales inciden en la seguridad pública, tal como se describirá más adelante. Haber logrado niveles limitados de delincuencia y, en consecuencia, elevadas cotas de seguridad durante muchos años se debe, en buena medida, a la labor de control social comunitario que se ha realizado, a la voluntad política de nuestro Estado, pero también, y muy importante, a la cooperación de la sociedad, de la comunidad, de los ciudadanos en general.

El control social comunitario, sin embargo, enfrenta grandes retos en la actualidad nacional cubana. Estudios de orden sociológico y criminológico han alertado desde hace ya algún tiempo sobre ciertas situaciones preocupantes que, de no revertirse, pueden atentar contra lo logrado. Realicemos, pues, un breve análisis de estas problemáticas y sus posibles implicaciones para el sostenimiento del sistema de control social frente a la inseguridad en Cuba.

En primer orden, la autora Arce Rodríguez ha declarado que existe:

una cultura de la participación basada en la solución de todos los problemas principales para la subsistencia del ser humano desde la responsabilidad del Estado, con el consecuente pensamiento colectivo de receptores de recursos y papel crítico ante las dificultades, resultando difícil para los beneficiados concebirse como actores autónomos de la participación (Arce Rodríguez, 2007, p. 3).

Se generaliza, según Durán, la actitud de “entender al Estado como benefactor y que lleva a aguardar soluciones estatales sin incluir, en las representaciones de lo necesario, el papel activo de cada ciudadano como elementos del todo” (Durán, 2010, p. 91). Ello redundaba en una notable pasividad de las comunidades en la solución de sus problemas, en espera de que sean resueltos “desde arriba”, por el Estado (Caballero Rivacoba y Yordi García, 2003, p. 33). El tratamiento comunitario a la problemática delictiva no escapa a esta pasividad, la comunidad se desentiende de su prevención dejando en manos del Estado su enfrentamiento. Se ha advertido que:

la profusión de concepciones asistencialistas en detrimento de elementos movilizados de las potencialidades de individuos, familias y comunidades, ha creado en muchos sujetos sociales actitudes de espera y exigencia de la solución estatal a los problemas, y no se activan los recursos personales, familiares o comunitarios para alcanzar nuevas metas o para transformar la realidad en que se vive (Durán, 2010, p. 105).

Ello es, a criterio de Domínguez, el “resultado de décadas de amplias políticas sociales de beneficio masivo, algunas incluso con componentes paternalistas” (Domínguez García, 2010, p. 122).

A pesar, incluso, de las reformas en las políticas sociales que se empezaron a efectuar desde el 2001, buscando una mayor capacidad de atender la heterogeneidad o de dedicar especial atención a los colectivos o zonas más vulnerables, Espina ha planteado que “se mantienen los problemas vinculados a la centralización en la toma de decisiones y a una perspectiva de corte más asistencialista que de autonomía” (Espina Prieto, 2008, p. 91). Además, “las políticas de desarrollo social no solo se han caracterizado por una extrema centralidad decisional, sino también por una fuerte homogeneidad territorial y social” (Espina, 2008, p. 178).

La participación formal y puntual de los sujetos sociales se traduce de modo general en el limitado desarrollo de una participación real y efectiva de la población en los proyectos de transformación comunitaria, ocurriendo lo que define Sánchez Vidal como “participación pasiva de la población en actividades planificadas tecnocráticamente desde afuera y sin contar

con esa población” (Sánchez Vidal, 1996, p. 273). En contraste, Valdés Paz aclara que:

cuando se logran erigir procesos de espontánea participación comunitaria, a menudo se estrellan en su articulación con las autoridades del sistema político local, contra las resistencias de las estructuras funcionales del gobierno y la administración, así como con la competencia de liderazgos y la baja disponibilidad de recursos (Valdés Paz, 1998, p. 7).

En adición, investigaciones desarrolladas en el país sobre participación social comunitaria y desvinculación del estudio o del trabajo, sobre todo en grupos de jóvenes, apuntan a un tratamiento deficitario del tema de la participación por parte de las instituciones comunitarias y municipales, lo que incluye a las organizaciones populares. En tal sentido D'Angelo et al. (2012) advierten que el diseño y planificación de actividades que contribuyan a incrementar los niveles de participación social se caracterizan por la formalidad y el verticalismo, donde la participación se organiza de arriba-abajo, de espaldas a los intereses y necesidades del grupo, limitando así su involucración reflexiva y activa en el ámbito comunitario (D'Angelo Hernández et al., 2012, p. 7).

Se corre el riesgo de que las personas asuman un rol pasivo y de falta de compromiso social, incluso en aquellas cuestiones que las afectan, quedando así muy limitado su protagonismo en el desarrollo social, al menos desde los espacios formales. D'Angelo et al. (2012) agregan, sobre lo anterior, que ello se revierte en la insuficiente participación en espacios, especialmente aquellos de contenido político (reuniones convocadas por los CDR, FMC, etc.) y social (trabajos voluntarios, etc.) dado que no responden a sus intereses, favoreciendo la emergencia, en paralelo, de otros tipos de actividades, de carácter informal, organizadas por los propios grupos en función de sus intereses y necesidades, de contenido deportivo, recreativo y cultural, aunque en algunos casos también implica la ocurrencia de conductas antisociales y delictivas (D'Angelo Hernández et al., 2012, p. 7).

En estricta referencia a las organizaciones populares y otras también de corte sociocomunitario, poseedoras de directrices para el trabajo sobre las diversas problemáticas sociales y la transmisión de valores coherentes con el sistema social cubano, se les han señalado problemas como la falta de articulación, y en cuanto a sus múltiples maneras de accionar, en ocasiones contrapuestas, estas limitan a su vez la confianza y la credibilidad por parte de la comunidad hacia su funcionamiento, pudiendo generar incluso una percepción social negativa hacia algunas de ellas (Cristóbal Allende y Domínguez, 2004, p. 164).

En concordancia con ello, Caballero y Yordi plantean que bajo la concepción de la necesidad de actuar en la comunidad, todos los organismos y

organizaciones que tienen influencia en esta trazan sus planes, sus acciones, las que “caen” en su totalidad sobre un único objeto, solapándose y en ocasiones contraponiéndose, lo que dificulta los éxitos posibles y provoca más fácilmente un rechazo que una aceptación al trabajo conjunto por el bienestar de la colectividad (Caballero Rivacoba y Yordi García, 2003, p. 40). Se expresa, en consecuencia, que algunos sujetos sociales participan solo de manera formal en tareas preventivas comunitarias (González Rodríguez, 2006, p. 173).

En yuxtaposición, subyacen las limitaciones de una sociedad que “históricamente ha desarrollado y en la actualidad posee estados de opinión de marcada tendencia represiva, en los que predominan el equivocado juicio de que todo puede ser resuelto con la aplicación drástica de la Ley” (González Rodríguez, 2004, p. 137). Para no hacer menos problemático el escenario, se constatan escasos niveles de reacción social por parte de la población hacia determinados delitos y conductas antisociales, dejando al descubierto disparidades entre los sistemas de valores subjetivo y oficial, lo cual complejiza sobremanera la acción preventiva de cualquier ente comunitario. Tales figuras delictivas merecen reflexión a fin de otorgarles un lugar y consecuente enfrentamiento acorde con la realidad actual y su peligrosidad social real (Barroso González, 2014, p. 73).

Hacer coincidir, por tanto, cada vez más los sistemas de valores y reflejarlo de modo adecuado en la legislación, es una tarea pendiente en la sociedad cubana. Sociedad que, a pesar de los avances experimentados en la equidad social, es golpeada por factores de disímil naturaleza, debido tanto a deudas acumuladas como a prácticas del presente, las que reproducen o hacen emerger desigualdades y brechas de equidad. Estas, según las investigaciones realizadas, “resultan persistentes y de difícil remoción, abarcando un variopinto conjunto de inequidades, a saber, de género, raza, generacionales, territoriales, entre otras” (Martín, 2011, p. 86), lo cual trae consigo actividades delictivas y, en consecuencia, la disminución de la seguridad.

Desde el punto de vista estructural, organizativo y funcional, existen otros aspectos que, al experimentar flaquezas esenciales, comprometen el control social comunitario en Cuba de cara al futuro. Una de ellas tiene que ver con la experiencia del Programa de Trabajadores Sociales (hoy gestores integrales), con un esquema teórico inicial capaz de remover los cimientos de la sociedad cubana y que ha devenido, cuando más, en un asistencialismo lejano a sus propósitos de partida, los cuales se centran en intervenir de manera preventiva sobre los principales problemas sociocomunitarios, no en recopilar información y distribuir determinados bienes materiales a familias con dificultades, tarea que fundamentalmente realizan en la actualidad. Por tanto, salvo algunas excepciones, su quehacer comunitario está aún a la espera de sus pronosticados impactos.

Otro sensible inconveniente radica en la constatación de la contradicción rol-función en varios de los agentes de control social que operan en las comunidades cubanas. Tal es el caso del jefe de sector de la PNR, así como el propio juez de Ejecución. Resulta bien complicado profilactar y a la vez reprimir, siendo ese el reto que asumen hoy estas figuras, para quienes lograr el justo equilibrio entre las acciones preventivas y las reactivas significa un estadio de materialización utópica.

En el caso del juez de Ejecución, baste ejemplificar esta contradicción rol-función en la labor denominada de “control y seguimiento”, cuyo primer cuestionamiento es su calificativo, distante de reflejar un efecto resocializador, inclusivo e integrador. Se aprecia, a su vez, que no se ha logrado instrumentar en la mayoría de los territorios un sistema organizado y eficiente por parte de las instituciones y organismos vinculados con las tareas del juez de Ejecución, fundamentalmente de las organizaciones de masas y sociales en las zonas de residencia y los centros de trabajo (Tribunal Supremo Popular, 2012, p. 9). Ello impide conocer con exactitud las acciones realizadas por los responsables, lo que se convierte en una necesaria herramienta de trabajo para evaluar el comportamiento de las acciones concretas de cada institución y la posibilidad de crear estrategias conjuntas para la atención de los sancionados.

Continuando con el análisis del juez de Ejecución, a este se le asigna la responsabilidad de nuclear el trabajo resocializador con los sancionados y sancionadas, dirigiendo a las demás instancias o agencias. Este aspecto resulta censurable porque dicho juez es un profesional del Derecho y su visión del delito como fenómeno social es parcial y sectorizada, lo que no le permite transformar realidades sin conocerlas, algo que no logrará, entre otras acciones posibles, mientras no se le capacite de forma adecuada. Tampoco se pueden esperar resultados positivos en su labor mientras su permanencia en la sede del tribunal contraste con su casi nula presencia en el lugar donde precisamente deben gestarse los cambios: el entorno sociocomunitario, al cual rara vez asiste, siendo los asistentes judiciales quienes realizan el trabajo de terreno, muchos de los cuales ni siquiera son graduados universitarios.

Y si tales inconsistencias se experimentaban bajo la existencia de una infraestructura preventiva que, de algún modo, el ya extinto Sistema de Prevención y Atención Social garantizaba, sin dudas la derogación del Decreto-Ley 242 del 2007 y el traspaso de las funciones y objetivos de las Comisiones de Prevención al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social incide de manera desfavorable, en primer orden, sobre el aspecto organizacional y estructural para la prevención, y en un segundo aspecto, impone las responsabilidades en lo preventivo a un organismo cuya función social fundamental no es precisamente esa.

Por último, aunque se han desarrollado investigaciones en el campo de las ciencias sociales y jurídicas, reveladoras de estas y otras problemáticas, con propuestas bien fundamentadas para el logro de transformaciones sociales en algunos casos, y en otros incluso con implementaciones exitosas en determinados escenarios nacionales, cabe significar que sus resultados no siempre son tomados en cuenta. Ello se debe a que los nexos entre investigación y toma de decisiones resultan insuficientes y dificultan el aprovechamiento de estos resultados, entre otros factores, porque el intercambio entre ambas lógicas es eventual, asistemático e instrumental, y porque la investigación se produce en feudos institucionales, que aportan visiones útiles pero fragmentadas, y sin considerar los criterios de sujetos sociales extra académicos (Espina et al., 2010, p. 2).

Estos son, *grosso modo*, los adversarios del control social comunitario en la realidad cubana actual. Resolver o al menos paliar lo más posible tales problemáticas es, a nuestro humilde criterio, la clave para el sostenimiento del sistema de control social frente a la inseguridad en Cuba.

6. Conclusiones

La labor de las organizaciones populares en Cuba y su contribución específica a la seguridad pública objetiva no ofrece fórmulas mágicas, se trata de un trabajo ajustado a una realidad nacional concreta y peculiar, por tanto simplemente constituye una referencia de la que se deberá tomar lo conveniente, a sabiendas de que tampoco estamos en presencia de una actividad exenta de imperfecciones.

La existencia de factores favorecedores de su labor de control social comunitario predispone positivamente su accionar preventivo y de colaboración con las agencias del control social formal estatuidas por el Estado para el enfrentamiento integral al fenómeno delictivo. Nadie podría refutar que el Estado socialista instaurado a partir del triunfo revolucionario de 1959 se propuso firmemente luchar contra el delito, que para esa etapa minaba a la sociedad cubana de manera escandalosa. La creación de las organizaciones populares antes mencionadas y su integración armónica con las restantes agencias de control ha sido la clave para lograr niveles discretos de delincuencia, sobre todo de la delincuencia violenta.

A lo anterior se suma una sistemática labor de educación, concientización y sensibilización a la población, la que en definitiva resulta determinante para esta actividad de control en el entorno sociocomunitario. El enorme poder de convocatoria del Estado ha sido también un elemento propiciador de los logros alcanzados, consecuencia, además, de la confianza que el pueblo ha mantenido en el gobierno revolucionario, algo que en la actualidad es difícil de materializar en muchas naciones. Es por ello que

reiteramos la idea de que el caso cubano tiene sus particularidades, y que debe ser analizado en el contexto especial en que se ha desarrollado un proyecto social que marca una serie de diferencias esenciales respecto a la generalidad de las naciones.

Por supuesto que ello no lo hace descartable, pues siempre habrá aspectos aprovechables para experiencias foráneas, por muy distinta que sea la realidad nacional. Por último, es preciso dejar por sentado que, tomando como presupuesto las debilidades ya expuestas en el acápite correspondiente, el trabajo de las organizaciones populares cubanas tiene por delante retos trascendentales de los que depende no solo su eficacia interna sino también, obviamente, su contribución al control sociocomunitario del delito. Muchas razones inciden hoy con inusitada fuerza en un proceso de transformación de la sociedad cubana que la irá complejizando cada vez más en el futuro. En la medida que las organizaciones populares cubanas sean capaces de asimilar los cambios, comprenderlos y adaptar sus métodos y estilos de trabajo de tal manera que puedan parecerse a la sociedad a la que representan, su futuro estará asegurado, y con este, los logros en materia social comunitaria que hasta el presente han contribuido a alcanzar.

Bibliografía

- AA. VV. (2011). *La labor de asesoría en el trabajo comunitario integrado. Experiencias y reflexiones, La articulación de lo local y lo comunitario en el desarrollo municipal*. Villa Clara, Cuba: Editorial Samuel Feijoo, Centro de Estudios Comunitarios, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
- Arce Rodríguez, M. (2007). La participación como eje importante para la efectividad de las organizaciones en la cooperación internacional en Cuba. En *Culturas de participación del trabajo en Cuba y los Estados Unidos*. La Habana: Editorial Acuario.
- Barroso González, J. L. (2011a). *Algunas reflexiones en torno a los actuales procedimientos resocializativos y su dicotomía con el enfoque de auto-desarrollo comunitario y desarrollo local*. Ponencia presentada al Décimo Taller Internacional “Comunidades: Historia y Desarrollo”. Centro de Estudios Comunitarios, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. Villa Clara, Cuba: Editorial Samuel Feijoo.
- Barroso González, J. L. (2011b). *Estrategia comunitaria para el control social informal de la antisocialidad y la delincuencia*. Villa Clara, Cuba: Editorial Samuel Feijoo.
- Barroso González, J. L. (2011c). *La perspectiva comunitaria de la Resocialización en Cuba*. Tesis presentada en opción al título de Máster en Desarrollo Comunitario, Centro de Estudios Comunitarios, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Villa Clara, Cuba.
- Barroso González, J. L. (2014). *Bases estructurales de la resocialización comunitaria postpenitenciaria en Cuba*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana, Cuba.
- Benítez, D. (2014). Cuba: un juicio cada tres minutos en tribunales municipales. *Café fuerte*. Recuperado de: <http://cafefuerte.com/csociedad/15715-cuba-un-juicio-cada-tres-minutos-en-tribunales-municipales/>
- Caballero Rivacoba, M. T. y Yordi García, M. J. (2003). *El trabajo comunitario: una alternativa cubana al desarrollo social*. Camagüey, Cuba: Ediciones Ácana.
- Cardoza Ortiz, M. S., Castillo Rodríguez, K. P., Durán Nolasco, J. R. A. y Molina Gabriel, C. M. (2010). *Acciones de la política de la seguridad pública en El Salvador en el período de 1992 al 2009*. Trabajo de Graduación, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/?art=115>
- Castillo Álvarez, A. y Ruiz Vargas, I. (2008). La reinserción social del transgresor en Cuba: realidad y perspectivas. En *Vigencia de las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos*. La Habana: Reforma Penal Internacional (RPI), Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y Sociedad Cubana de Ciencias Penales.

Colussi, M. (2010). Cuba: el país más seguro del mundo. *Tercera Información*. Recuperado de: <http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article18694>

Cristóbal Allende, D. y Domínguez, M. I. (2004). La participación sociopolítica de la juventud cubana. En C. Linares, P. E. Moras y B. Rivero (compiladores), *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana "Juan Marinello".

D'Angelo Hernández, O. (2002). Cuba y los retos de la complejidad. Subjetividad social y desarrollo. *Revista Temas*, (28).

D'Angelo Hernández, O. et al. (2012). Transformación de subjetividades y prácticas sociales juveniles. Memorias IV Taller Internacional sobre Juventud, Centro Félix Varela-CIPS (en soporte digital). La Habana: Editorial Acuario.

Domínguez García, M. I. (2010). Juventud cubana: procesos educativos e integración social. En C. Castilla, C. L. Rodríguez y Y. Cruz (compiladoras), *Cuadernos del CIPS 2009: Experiencias de investigación social en Cuba*. La Habana: Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela.

Domínguez García, M. I. y Ferrer, M. E. (1996). *La integración social de la juventud cubana: reflexión teórica y aproximación empírica*. Informe de Investigación. La Habana: Archivos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.

Durán, A. (2010). Transformaciones sociales y familias en Cuba: desafíos para las políticas sociales. En C. Castilla, C. L. Rodríguez y Y. Cruz (compiladoras), *Cuadernos del CIPS 2009: Experiencias de investigación social en Cuba*. La Habana: Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela.

Espina Prieto, M. P. et al. (2008). Desigualdades en la agenda: historia y perspectivas. En M. I. Domínguez García (compiladora), *Cuadernos del CIPS 2008: Experiencias de investigación social en Cuba*. La Habana: Editorial Caminos, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).

Espina Prieto, M. P. et al. (2010). *Desigualdad, equidad y política social. Integración de estudios recientes en Cuba*. Informe de Investigación. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).

García-Pablos de Molina, A. (2003). *Tratado de Criminología*. 3ª ed. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch.

González Rodríguez, M. (2004). *Fundamentos teóricos del control social de la criminalidad*. Reflexiones desde la experiencia cubana. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana, Cuba.

González Rodríguez, M. (2006). La sociedad civil cubana en el control de la criminalidad. En *La implementación de penas alternativas: experiencia comparada de Cuba y Brasil*.

La Habana: Reforma Penal Internacional y Sociedad Cubana de Ciencias Penales.

Limia David, M. et al. (2005). Sociedad civil y participación en Cuba. En *Teoría Sociopolítica*, tomo II. La Habana: Editorial Félix Varela.

Martín, J. L. y Domínguez García M. I. (2008). Desarrollo territorial, local y comunitario en las investigaciones del CIPS. En M. I. Domínguez García (compiladora), *Cuadernos del CIPS 2008: Experiencias de investigación social en Cuba*. La Habana: Editorial Caminos, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).

Martín, L. (2011). Las desigualdades en la sociedad cubana en diálogo con la equidad. En Y. Cruz Martínez (compiladora), *Cuadernos del CIPS 2010: Experiencias de investigación social en Cuba*. La Habana: Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela.

Molina Batlle, C. A. (2015). Financiamiento de la seguridad pública en El Salvador, *Revista Policía y Seguridad Pública*, 5(1): 31-74.

Policía Nacional Revolucionaria. (2006). *Principales regulaciones sobre el trabajo del jefe de sector (Manual del Jefe de sector)*. La Habana: Dirección General de la PNR, Editorial Capitán San Luis.

Ravsberg, F. (2012). *La seguridad cubana*. Cartas desde Cuba. Recuperado de: http://www.bbc.co.uk/blogs/mundo/cartas_desde_cuba/2012/06/la_seguridad_cubana.htm

Sánchez Vidal, A. (1991). *Psicología Comunitaria*. Barcelona: Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU).

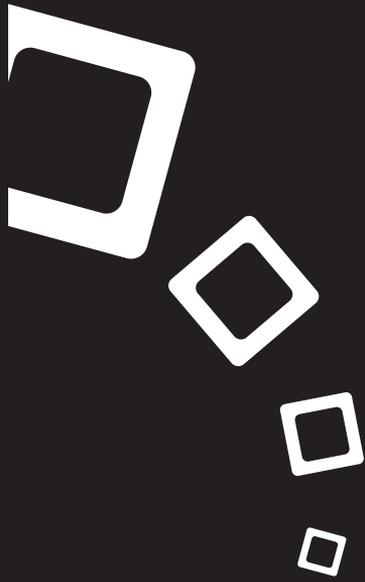
Sánchez Vidal, A. (1996). *Psicología comunitaria: bases conceptuales y métodos de intervención*. Barcelona: Editorial EUB.

Sóñora Cabaleiro, M. (2002). Prevención, comunidad y participación. *Revista Jurídica*, (2). Dirección de Información y Divulgación Jurídica del Ministerio de Justicia, La Habana, Cuba.

Tribunal Supremo Popular. (2012). *Principales regulaciones e indicaciones sobre la actividad de control, influencia y atención hacia las personas que extinguen sanciones en libertad*. La Habana: autor.

Valdés Paz, J. (1998). Notas sobre poder popular, movimiento comunitario y democracia en Cuba. En R. Dávalos y A. Basail (compiladores), *Desarrollo urbano: proyectos y experiencias de trabajo*. II Taller de desarrollo urbano y participación, Universidad de La Habana, Facultad de Filosofía e Historia, La Habana.





**Violencia y
desigualdad
socioespacial:
consideraciones
conceptuales
en torno al
desarrollo geográfico
en Latinoamérica**

Martin Scarpacci

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
FLACSO-Ecuador
mscarpacci@flacso.edu.ec

Recibido: Marzo 15 de 2016

Aceptado: Mayo 12 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 165-188]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2701](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2701)

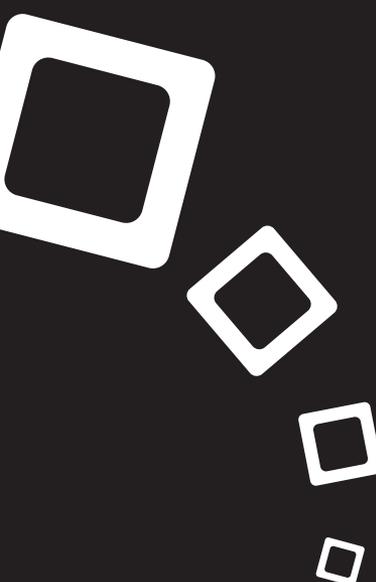
Resumen

Este artículo teórico desarrolla las bases conceptuales de la construcción socioespacial contemporánea del territorio en la región latinoamericana. En su fase inicial se reflexiona sobre cómo se instala la planificación estratégica en esta región del mundo. Según diversos investigadores, este modelo de intervención urbana transforma a la ciudad en una mercadería de lujo destinada a un grupo élite de potenciales compradores (Vainer, 2000, p. 83) que ha fortalecido la posición del capital especulativo (Ciccolella, 2005, p. 106). De manera conjunta se analiza el nuevo patrón urbano desigual, desarrollado en América del Norte desde los años sesenta del siglo pasado, expandiéndose por Europa y América del Sur durante las décadas posteriores. Además, para comprender las lógicas que definen el espacio urbano analizado y reforzar la tesis de Vainer y Ciccolella, se analizan las variables de competitividad y sociedad de consumo, fragmentación y segregación urbana, y, por último, *racialización* del espacio. La investigación examina estas variables con el fin de aportar luces en la construcción de un territorio socioespacial más equilibrado y que rivalice con la tendencia hegemónica que *territorializa* un desarrollo geográfico desigual, intención que cobra relevancia cuando se pone en consideración que la región latinoamericana posee los índices de desigualdad y violencia más altos del mundo. Sin embargo, los gobiernos siguen apelando a corregir estos hechos con más violencia y represión, sin considerar cuestiones estructurales como son el modelo económico subordinado y dependiente, agravando las condiciones sociales mediante acciones autoritarias que combaten las consecuencias y no las causas.

Palabras clave

Territorio, violencia, desigualdad, dependencia, subordinación.

* 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)



**Socio-spatial violence
and inequality:
conceptual
considerations
concerning the
geographical
development
in Latin America**

Martin Scarpacci

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
FLACSO-Ecuador
mscarpacci@flacso.edu.ec

Received: March 15, 2016

Accepted: May 12, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 165-188]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rfsp.v6i1.2701](https://doi.org/10.5377/rfsp.v6i1.2701)

Abstract:

This theoretical article develops the conceptual foundations of contemporary socio-spatial building of territory in the Latin American region. In its initial phase we reason on how Strategic Planning is installed in this region of the world. According to various researchers, this model of urban intervention transforms the city into a luxury merchandise destined for an elite group of potential buyers (Vainer, 2000: 83) which has strengthened the position of speculative capital (Ciccolella, 2005: 106). The new unequal urban pattern, developed in North America since the sixties of last century and that expanded into Europe and South America during the following decades. In addition, to understand the logic that defines the urban space analyzed and to reinforce Vainer and Ciccolella's theses, the competitiveness variables are analyzed as well as the society of consumption; fragmentation and urban segregation; and finally space racialization. The research examines these variables in order to provide light into building a more balanced socio-spatial territory, rivaling with the dominant trend to territorialize uneven geographical development, a goal that gains relevance when considering that the Latin American region has the highest rates of inequality and violence in the world. However, governments continue appealing to correct these facts with more violence and repression, without considering structural issues such as the subordinated and dependent economic model, thus aggravating social conditions through authoritarian actions that combat the consequences and not the causes.

Key words:

Territory, violence, inequality, dependency, subordination.

* Original study written for the "Policía y Seguridad Pública" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINCS-ANSP)

1. Introducción

Con el fin de contribuir al debate sobre el control de los grupos delictivos en los diferentes estratos sociales urbanos y de evaluar las amenazas en dichos territorios, la presente investigación intenta aportar nociones desde el campo teórico conceptual de los estudios urbanos. Su objetivo es colaborar de manera reflexiva acerca de la violencia y la desigualdad desde una perspectiva alternativa y crítica al discurso hegemónico securitista y represivo que redundando en operaciones de corte militarista o de orden interno nacional.

En este sentido, el interés de fondo de este artículo es poner de manifiesto las características y problemáticas que posee de manera integral el territorio urbano latinoamericano. También es eje de este aporte teórico, el vínculo dependiente y subordinado dentro del sistema mundo capitalista el rol de la región latinoamericana con los países centrales, y cómo esta relación política y económica desigual materializa y reproduce un territorio socioespacial igualmente desequilibrado e inequitativo. Para ello se desarrolla y analiza detalladamente una serie de conceptos relevantes sobre los cuales se soporta esta investigación. A partir de estos análisis conceptuales se arriba a conclusiones e interrogantes.

1.1. La estructura subordina al espacio

América Latina dentro del “sistema mundo capitalista” (Wallerstein, 2005) cumple un rol impuesto por los países centrales, rol asumido por las clases dominantes locales y regionales dependientes de este mercado mundial. En este sentido, la región latinoamericana es reducida por la articulación del poder hegemónico occidental a una enorme reserva estratégica proyectada hacia su futuro, productora y proveedora de materias primas para la reproducción del capital, sean mercancías tanto legales como ilegales, sin distinción real alguna. Esta razón da pistas para comprender la persistencia del complejo andamiaje político, económico y de control interno y externo interesado en perpetuar esta relación desigual, dependiente y subordinada.

Para que esta relación desigual no se detenga, a pesar de ingentes esfuerzos de bases políticas y sociales, existe una trama compleja tanto a nivel internacional como también a nivel local-nacional que ejerce una fuerza contraria. Es así como los intereses hegemónicos articulados manipulan las herramientas del poder, tanto privado como estatal, es decir, el poderío militar, el poder financiero y económico mundial y el aparato informacional junto a las diversas redes oligopólicas de la comunicación. A través de estas acciones totalitarias, parafraseando a Carlos Vainer (2000), se instalan en tiempo y espacio “verdades únicas” en esta región del mundo.

Dentro de este modelo, la región de América Latina se vio beneficiada por el mercado mundial desde el comienzo del presente milenio, por lo que los expertos denominan “viento de cola”, refiriéndose al elevado valor de las materias primas, es decir debido al alto precio de los *commodities* mundiales primarios agrícolas, petroleros y mineros en dicho mercado (Svampa, 2013). De esta manera se generó una enorme masa líquida de capital en la región. Pero, con la salvedad, de que este gran caudal de ingresos, por las propias lógicas que esta producción primaria encierra, se concentra en muy pocas manos. Esta es una aproximación que ayuda a comprender por qué la región de América Latina es la más desigual del mundo.

La región reposa económicamente sobre un modelo dependiente que reproduce un territorio desigual. La altísima concentración de las riquezas que este modelo genera es evidente entre los distintos estratos de la sociedad, como abordaremos en el cuerpo del texto. Si el espacio es construido socialmente, entonces el espacio revela, y además, es parte, de la desigualdad escandalosa que en esta región se expresa.

En ese sentido, el investigador Norberto Emmerich señala que:

el capital líquido ultra concentrado produce criminalidad porque no hay impacto en el consumo, no hay distribución de esas riquezas; es muy similar al capital financiero, que según el marxismo, el capital financiero no produce riquezas, porque no es resultado de una producción, sino que es resultado de una usura, que por lo tanto, no se realiza la espiral capitalista clásica, sino que se hace una burbuja: y en esa burbuja está el crimen organizado (N. Emmerich, entrevista, 29 de febrero de 2016).

La tesis de Emmerich demuestra el vínculo entre capital económico-financiero y crimen organizado, sin embargo no es allí adonde apuntan las políticas y tácticas represivas del Estado.

Desde la perspectiva de los estudios urbanos y del pensamiento crítico cambiamos el frente de discusión sobre el vínculo entre marginalidad y crimen, enfocando el debate a los factores sociales y estructurales de matriz política y económica. Se entiende así que la criminalización de la pobreza responde a la necesidad de controlar a las masas apartadas de los beneficios que el modelo concentrador y dependiente produce.

Reforzando esta perspectiva, apuntamos que el Plan Mérida en México, el Plan Colombia, las intervenciones de la Gendarmería en la ciudad de Rosario en Argentina, y muchos ejemplos más, responden a los intereses de regionalizar el conflicto ya sea mediante el discurso de la lucha contra el narcotráfico o mediante el combate al terrorismo en el territorio latinoamericano, justificando así la injerencia de los Estados Unidos en los asuntos de orden interno nacional. Detrás del discurso del terrorismo y el

narcotráfico se esconde el verdadero interés: mantener a la región controlada con el doble propósito de obtener el beneficio de sus recursos naturales, por un lado, y vender los productos de su industria militar, por el otro.

De acuerdo con este argumento, en la visita del mandatario estadounidense a la Argentina, en marzo de 2016, los presidentes Barak Obama y Mauricio Macri trataron de manera oficial y como ejes centrales los temas de narcotráfico y terrorismo, siendo además relevantes los permisos especiales para el servicio de inteligencia de los Estados Unidos en el territorio soberano del país sudamericano (Dinatale, 2016).

1.2. Planificación estratégica: un paradigma de intervención urbano neoliberal

El arribo de la planificación estratégica (PE) a la región de Latinoamérica en los primeros años de los noventa del siglo XX se origina con el tránsito de una idea que se consolida en la Barcelona Olímpica de 1992¹. La PE es difundida “por sus creadores” con el respaldo de organismos internacionales, y adoptada por los Estados locales latinoamericanos para luego ser impuesta a las urbes, y por lo tanto, a la ciudadanía. En este sentido, la PE puede ser entendida como un modelo de intervención urbana “flexible” que se aplica a la ciudad bajo lineamientos neoliberales de obtención de lucro mediante la asociación público-privada. En general, sino siempre, según lo interpretan investigadores como Carlos Vainer (2000), Cicolella (2005) y Pradilla Cobos (2005), el beneficio de este modo de intervención sobre la ciudad lo recibe el socio privado, mientras que el socio público acumula las pérdidas.

La planificación urbana que se adopta y difunde con más fuerza desde los años noventa en Latinoamérica responde a una correlación de fuerzas entre los organismos internacionales, los promotores urbanos y los Estados locales, que alineados benefician a los capitales financieros, internacionales, regionales y locales. El *city marketing*, como herramienta de gestión urbana posmoderna, estimula principios empresariales que operan en el territorio local, abriendo paso a los intereses financieros.

Este tipo de políticas, Harvey (1996) las agrupa bajo la denominación de “empresarialismo de la gestión urbana”. El investigador brasileiro Carlos Vainer (2000) por su parte define los siguientes puntos: i) el plan estratégico, que se encarga del rediseño urbano, con un discurso consensual y patriótico sobre la ciudad; ii) la marca de ciudad, que otorga los “valores ciudadanos” que la diferencian del resto; y iii) el marco global, que promueve las competencias entre ciudades, estimulando el interés financiero y turístico internacional.

1 La PE fue aplicada originalmente en los Estados Unidos, es posible reconstruir la génesis a diferentes *waterfronts* como por ejemplo el de la ciudad de Baltimore e inclusive a intervenciones políticas urbanas aplicadas en Inglaterra por la Dama de Hierro, Margaret Thatcher.

La PE pretende ordenar a la ciudad mediante el “consenso” de múltiples actores y así orientar las intervenciones urbanas, siendo su función principal regir sobre estas operaciones como marco conceptual general de la idea de ciudad que dicho discurso sostiene. Fernández Güell, sobre este modo de intervención, de manera canónica define a la PE de la siguiente manera:

La planificación estratégica puede definirse como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. Más específicamente, la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso. Gran parte de estos conceptos proceden de la planificación empresarial, debido al paralelismo existente entre el sistema empresa y el sistema ciudad (Fernández Güell, 2007, p. 54).

En síntesis, la PE es el marco conceptual de un modo de gestión urbana empresarial sobre la ciudad. En muchos casos, su fase práctica es la producción de los grandes proyectos urbanos (GPU), que son la expresión tangible/material del empresarialismo urbano según la definición de Harvey. Estos producen una extraordinaria valorización del sector donde se asientan, generando un enorme beneficio inmobiliario, o plusvalor, que es captado en un alto porcentaje por los inversores privados y las inmobiliarias.

Este modo de gestión sobre las ciudades no es nuevo, sino que tiene una trayectoria que es posible seguir hasta el mismo origen de la ciudad capitalista. Un ejemplo paradigmático es el que produjo el prefecto Haussmann en París en el siglo XIX, transformando la ciudad medieval en la moderna ciudad de las luces. Así es como de la mano del urbanismo funcionalista moderno y del incipiente higienismo, se reconstruyeron ciudades enteras que fueron gestionadas siempre por el Estado.

La innovación más relevante de la planificación estratégica y de los grandes proyectos urbanos es el reacomodamiento histórico del rol preponderante del Estado, ya que de esta manera surgen nuevas formas de relación entre los gobiernos y los capitales privados. Según Vainer, “el consenso en torno a esta innovación, simultáneamente financiera e institucional, es casi universal” (Vainer, 2012, p. 192). Así, es posible concebir un significativo avance en la conquista del territorio urbano por parte de los capitales privados, y es aquí donde “estaría el vicio de origen, que sometería al Estado y a través de él, al espacio y los intereses públicos a los capitales privados, es decir a los intereses dominantes del mercado inmobiliario (Vainer, 2012, p. 192).

En este modo de gestión, de igual forma, el Estado no es solo un simple participante que se deja conducir por los designios del mercado, y que a partir de este nuevo rol se limita en recuperar una fracción de la plusvalía que la intervención genera, sino que, por el contrario, para que la PE funcione sus funciones son amplias y primordiales. Es así como el Estado renuncia a algunas normativas urbanas, concede excepciones legales, en definitiva se otorga un espacio desregulado que se va a normalizar de acuerdo con el consenso de los dos actores principales: el Estado y el capital privado. La siguiente cita otorga pistas en este sentido:

Un régimen político urbano, en el cual los intereses públicos y privados se amalgaman para definir las decisiones de gobierno. [...] en el ámbito latinoamericano, la planificación estratégica ha fortalecido la posición del capital especulativo y ha permitido al decir de Carlos Vainer una convergencia entre especuladores, funcionarios y desarrolladores urbanos, al promover un tipo de gestión del espacio urbano que termina estando al servicio predominante de las élites (Ciccolella, 2005, p. 106).

1.3. Nuevo orden espacial: el patrón urbano vigente sometido al capital

Desde fines de los años setenta del siglo pasado la política económica mundial dio un giro significativo. Se abandonaron los Estados de bienestar y sus políticas keynesianas, el nuevo horizonte a nivel internacional lo marcarían Ronald Reagan y Margaret Thatcher, de la mano de los Chicago Boys, un grupo de economistas liberales —algunos de ellos premios Nobel— que impondrían la premisa de la supremacía de la libertad individual sobre la planificación central. Repasemos brevemente la historia urbana desde ese entonces.

Hasta la segunda guerra mundial, tal como lo señala David Goldberg (1993) para los Estados Unidos, los objetivos de planificación urbana fueron pensados bajo la bandera de la *beautiful city*. En los años de la posguerra (hasta 1960), esta preocupación por la estética del entorno verde o de la ciudad jardín dio paso a las demandas de eficiencia social. Esto se perfeccionó en la década de 1960 con un “sistema de racionalización” que se propuso definir las reglas de toma racional de decisiones para el desarrollo urbano a fin de lograr una eficaz asignación de recursos. En la década de 1980 las consideraciones de eficiencia en el aparato estatal de planificación central habían sucumbido en gran medida a los intereses económicos, era el anuncio de los tiempos posmodernos y de la flexibilización neoliberal que se aplicaría de manera análoga sobre la ciudad mediante novedosas políticas urbanas como la planificación estratégica.

La sucinta descripción del párrafo anterior, si bien esboza lo sucedido en las ciudades de los Estados Unidos, busca reflexionar sobre como simila-

res fórmulas políticas y urbanas fueron replicadas en las ciudades latinoamericanas muy poco tiempo después, sobre todo las más agresivas, promoviendo siempre el lucro económico sobre la ciudad. Tal vez este sea un punto de inflexión, donde se instala un virus peligroso que hace metástasis en la construcción espacial de las ciudades latinoamericanas, donde el desarrollo desigual y la extrema violencia urbana son parte complementaria de este proceso capitalista rapaz sobre el territorio altamente urbanizado en esta región del mundo. En este sentido, David Goldberg afirma como el poder financiero-económico utiliza a la ciudad en su propio beneficio:

Esto es tan profundo ahora que determina mayormente lo que es o no es técnicamente factible: las decisiones se definen sin debate público, por la experiencia de los burócratas profesionales buscando mayores retornos sobre la inversión del capital. Incluso la penetración del Estado en el desarrollo urbano ha sido reducida a la privatización corporativa: el espacio público ha llegado a ser efectivamente controlado por el sector privado para beneficiar los propios intereses del sector dominante. La planificación sirve para legitimar las acciones de capital (Goldberg, 1993, pp. 189-190).

En este contexto, se adoptaron políticas reformistas estructurales y hubo una profunda desregulación laboral que resintió a los sindicatos eliminando muchos de los logros obtenidos mediante la lucha social; disminuyó el salario, se recortaron los servicios de protección en la salud, las empresas estatales se privatizaron y la flexibilización comenzó a aletear ante la rigidez de lo considerado obsoleto e inerte, el Estado de bienestar. La teoría del derrame —solo la teoría y no el derrame— se originó en los países centrales y se extendió a los países periféricos de todo el globo, así comenzaba la era neoliberal. Por supuesto, la ciudad no iba a quedar al margen de las arremetidas privatistas, los nuevos designios del neoliberalismo atacarían lo público, incluido el espacio público, es decir, la esencia misma de la ciudad.

A partir de ello, es posible pensar una analogía entre el abandono de las políticas de planificación central del Estado hacia el neoliberalismo y la flexibilización, con el cambio de la planificación urbana tradicional, hacia la nueva planificación estratégica y el empresarialismo urbano. Es decir, el proceso es muy similar a nivel de manejo del Estado con el manejo de las políticas urbanas. Además, este modelo se replica en las diferentes escalas: global/nacional-global/local. El investigador Daniel Kozak se refiere al respecto:

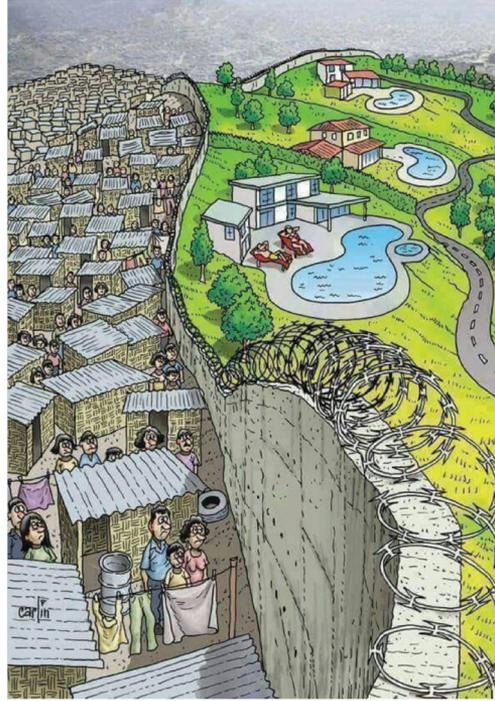
Hay muchas coincidencias entre ambos discursos, los dos puntos generales más significativos son una aversión compartida por la planificación estatal centralizada, y luego el elogio de la

desregulación y la flexibilidad, expresado como una forma de libertad y liberación de la homogenización y el control estatal. No creo que estas coincidencias sean azarosas, pero tampoco creo que alguien se haya sentado a ver cómo se podría traducir el neoliberalismo a teorías urbanas. Seguramente hubo mucho de circunstancia de época (Kozak, 2009).

En estas circunstancias de época, la ciudad es embestida de una manera altamente agresiva por las lógicas neoliberales que promueven la especulación sobre la ciudad por sobre cualquier otro propósito ciudadano, y si bien sobre la ciudad siempre se especuló, nunca sucedió ni con esta magnitud ni con esta eficacia. El nuevo “patrón urbano” que define Marcuse y Van Kempen (2000) en los años setenta del siglo XX, es evidente en las ciudades latinoamericanas:

Hay un nuevo orden espacial de las ciudades, que comienza en algún lugar en 1970, en un período a menudo descrito como un proceso de globalización de la economía. Las ciudades siempre han estado divididas en diferentes líneas, la cultura, la función y el estatus, en la actualidad el patrón es una nueva combinación de estas divisiones aunque mucho más profunda. Esto varía considerablemente de una ciudad a otra por el desarrollo histórico de la forma construida, por las estructuras políticas y económicas nacionales, por el peso relativo de las fuerzas contendientes que participan en el desarrollo, por el papel de la “raza” y el origen étnico, y por el lugar en la economía internacional que a cada cual le toque, sin embargo, hay características básicas en común. Las ciudades incluyen, por un lado, una concentración espacial de una nueva pobreza urbana y, por el otro, una opuesta a esta concentración, de “alto nivel”, con las actividades empresariales vinculadas a nivel internacional y de carácter especializado. El aumento de las divisiones espaciales no son solo entre estos dos sectores, sino que los diferentes segmentos de la clase media, quedan también concentrados, en medio de las otras dos (Marcuse y Van Kempen, 2000, p. 3).

El nuevo patrón urbano acentúa la polarización social donde, por un lado, están los sectores altamente marginados, y por el otro, los grupos especializados de alto nivel económico. Se establece una nueva relación jerárquica donde los sectores de distintas clases no conviven sino que se crean los denominados enclaves de protección y, paralelamente, los llamados guetos de exclusión. Los bordes entre estos se materializan a través de muros físicos o virtuales.

Figura 1. Desigualdad urbana

Fuente: Sitio desconocido de la web

En las economías nacionales latinoamericanas subordinadas a las maquilas, al extractivismo y a la monoproducción, las clases medias —donde aún existen— quedan constreñidas o asfixiadas y sin mucho margen de maniobra. De estas, una minoría pretende ser parte de la clase alta y algunas pocas veces lo logra, pero la amplia mayoría es arrastrada a engrosar los estratos más bajos de la población. Así es como la ciudad tiende a ser bipolar, o se vive en la zona rica o se vive en la zona pobre; una de las consecuencias es que cada vez hay menos espacios intermedios que amortigüen las diferencias. A nivel estructural, la mayor amenaza en Latinoamérica es la construcción y reproducción de un espacio desigual que arrastra detrás graves problemas como la violencia. En este sentido Marcuse y Van Kempen testifican que las:

Áreas que pueden ser consideradas como enclaves protegidos de ricos, de los representantes de una parte superior muy móvil, que funciona a un nivel más global que nunca. Estas áreas pueden ser etiquetadas como “ciudadelas” o como “enclaves excluyentes” y generalmente consisten en apartamentos caros en lugares favorables (Marcuse y Van Kempen, 2000, p. 4).

El modelo, penosamente, le cabe a casi cualquier ciudad de la región; para fines prácticos supongamos la ciudad de Rosario en Argentina. En un sector urbano (centro y costa de la ciudad), la élite local, nacional e internacional invirtió capitales en apartamentos medios y de lujo para continuar el ciclo de reproducción del capital. Estos se adaptan a una imagen global genérica alejada de toda identidad local. Simultáneamente, todo es acompañado por servicios de alta tecnología y marcas globales que buscan la identificación transnacional, sumando oficinas, edificios empresariales, nodos bancarios y financieros, centros comerciales, e incluso parques y paseos. Es decir, se construye una especie de pequeña ciudadela eficiente en términos de seguridad, consumo y calidad de vida. Pero ese sector es solo un fragmento de la totalidad urbana, del otro lado, la ciudad se torna violenta, insegura y desigual. Reforzando esta tesis, Marcuse y Van Kempen señalan que:

Hay un patrón más reciente que parece estar en desarrollo, uno para el que John Friedmann ha seleccionado el nombre apropiado de "ciudadela" (Friedmann y Wolff, 1982). En las ciudadelas están encerrados y protegidos en áreas residenciales de mayores ingresos y aislados, sobre todo si encuentra en el centro, junto con la oficina y los usos comerciales (Marcuse y Van Kempen, 2000).

Estas acciones político-urbanas contribuyen a generar una homogeneización social en un mismo fragmento urbano. Aglomeraciones de grupos de élite y sectores medios, por un lado, así como urbanizaciones de pobres, por el otro, creando una distancia física entre las distintas clases. Es decir, la ciudad pierde sus características principales como contenedor de la sociedad diversa, así como también su naturaleza heterogénea. La ciudad ya no es pensada como el hábitat de los que en ella viven, por el contrario, es el lugar donde, aplicando determinadas lógicas económicas y represivas, se puede obtener plus valor para una minoría en detrimento del resto. A partir de este proceso reaparece:

la vieja idea de Melvin Webber (1964) de "comunidades sin proximidad" se vuelve importante, porque para aquellos que en el extremo superior del espectro económico de hoy, el ámbito urbano "se convierte" en "no espacial". Para los muy pobres sus barrios espacialmente definidos son cada vez más irrelevantes para el funcionamiento de la economía formal. La ubicación de una con relación a la otra retrocede dramáticamente en importancia. Un resultado lógico es una sociedad urbana cada vez más social y espacialmente desconectada, fragmentada y polarizada (Marcuse y Van Kempen, 2000, pp. 6-7).

La polarización que describe el autor deteriora a la ciudad en ambos extremos societales. Por un lado, los del extremo superior no necesitan de la ciudad, puesto que poseen sus propias infraestructuras y recursos: su

ciudadela está flanqueada por monolíticos e interminables muros de notable mal gusto custodiados por policía privada, aunque también existen ciudadelas verticales, y cuando se trasladan lo hacen hacia otra ciudadela flanqueada con los mismos muros en grandes automóviles que atraviesan la ciudad marginal con vidrios negros sin ver y sin ser vistos. Lo mismo sucede con los clubes, los centros comerciales, la educación, la salud, el ocio, etcétera. Es decir, no existe interacción entre unos ciudadanos con los otros, excepto en el eventual semáforo en rojo, cuando sucede el milagro de la creación que una vez retrató Miguel Ángel, acto donde el ciudadano del espectro superior se ve obligado a entregar una moneda para liberarse, lo más pronto posible, del ciudadano del espectro inferior.

En síntesis, el espectro societal superior no necesita que el Estado construya una ciudad con los correspondientes servicios, por lo que la ciudad en el fragmento superior se resiente y aísla. En tanto que por el otro sector, donde habitan los del extremo societal inferior, a pesar de que sí necesitan de los beneficios que genera la ciudad, no son considerados, ya que no poseen incidencia en la economía formal de la ciudad. Por lo tanto, en los fragmentos urbanos marginales la ciudad también se resiente y se torna menos espacial.

En este sentido, el Estado es el responsable involucrado en la creación y perpetuación de este modelo, aunque también es quien tiene la capacidad para modificarlo, no obstante solo tenderá a hacerlo bajo condiciones específicas. Estas características urbanas contemporáneas degradan la naturaleza del organismo “ciudad” o, dicho de otra manera, existe un fragmento de ciudad o ciudadela con servicios de alto estándar solo para aquellos que puedan pagarlo; del otro lado, están los que solamente miran y desean sin participar en la sociedad del consumo. En Latinoamérica, además del flagelo de la desigualdad, se superpone la inseguridad y la violencia; en este sentido, la pregunta que se desprende de este apartado es: ¿podemos tener ciudades seguras sin revertir la desigualdad socioespacial y económica? Para poder hacerlo hay que cambiar el modelo político y económico dependiente que asegura que en la marginalidad se encuentra el crimen organizado y que para controlar la violencia hay que generar medidas de “mano dura” sobre estas poblaciones cada vez más acorraladas, todo con el fin de perpetuar este modelo que articula poderes globales con poderes locales.

1.4. Producción social del espacio

A partir de este modelo, las grandes intervenciones urbanas son realizadas fundamentalmente por intereses de orden económico, tanto estatales como privados, llevando implícitas situaciones de exclusión social, de segregación estructural, como también de modificación de los hábitos de los ciudadanos en general, inducidos por el mercado hacia el consumo y la

competencia. Las diferentes características de la planificación estratégica como paradigma de intervención urbana contemporánea, y casi hegemónica, contribuyen a mercantilizar la ciudad y, al someterla a esta lógica, se consolida una ciudad fragmentada desde la perspectiva tanto social como espacial, fruto de un modelo de producción excluyente. En este sentido, vale decir que la planificación estratégica no es responsable histórica de este proceso de desarrollo desigual del espacio, pero sí es una de las responsables contemporáneas validada a través del discurso único (Vainer, 2000). Al respecto Millington destaca:

Lefebvre ofrece una lectura espacializada del análisis de Marx, basada en parte, en el fetichismo de la mercancía. Esto se apoya en el reconocimiento de que las materias primas sufren una extraña “cosificación” una vez que se intercambian en el mercado. El fetichismo de la mercancía enmascara el origen de su producción, dotándola de una “envolvente con calidad mística”. Esta idea se extendió al espacio, con el argumento de que su producción se puede comparar a la producción de cualquier tipo de mercancía. Con el fin de evitar este fetichismo espacial, tenemos que ir más allá de la comprensión de la “cosificación del espacio” para llegar a la comprensión de la producción del espacio (Millington, 2011, pp. 5-6).

Consideramos que el aporte teórico de Lefebvre se encuentra en su análisis de la categoría de espacio, no solo como producto social, sino también como perteneciente a un proceso histórico. Lo más importante en este planteamiento es su acento en las significaciones del espacio producido. Desde esta premisa, Lefebvre (2007) sostiene que el espacio es socialmente producido, y al ser producido socialmente bajo un modo de producción, se genera un determinado tipo de relación con el espacio (sostenido en la teoría marxista). Es así como el espacio es producto de una sociedad y está en relación directa con el sistema económico y político en que se desarrolla, por lo cual “es razonable suponer que la práctica espacial, las representaciones del espacio y los espacios de representación contribuyen de diferentes maneras a la producción del espacio en función de sus cualidades y atributos, de acuerdo con el periodo histórico” (Lefebvre, 2007, p. 4).

Entonces, de acuerdo con la teoría lefebvriana, podemos precisar que en este periodo histórico América Latina se rige por un modelo de producción extractivo industrial altamente tecnologizado, o a través de monocultivos extensivos y transgénicos —ya sean legales o ilegales—, o subordinando a las poblaciones locales a la manufactura maquilíca, determinando así, mediante estos modos de producción, espacios altamente desiguales. Esto es fiel reflejo de quienes se benefician con estos modelos de subordinación y dependencia de la región para con los países centrales. El resultado no es más que un correlato directo entre los modelos de producción mono-

pólicos que acaparan los excedentes en cada vez más pequeños grupos, y como este beneficio se expresa físicamente concentrado de igual manera en un fragmento “ganador” de la ciudad: “tal esquema expoliador y subordinante, solo posible con el aval de los grupos de poder local... [de esta manera, se] desgarran de modo creciente el tejido social” (Delgado-Ramos y Romano, 2011).

Más adelante insistiremos en cómo el espacio local es resultado de estos procesos económicos dependientes, pero es necesario enfatizar que es imposible comprender el desarrollo desigual nacional de la región sin revelar este entramado global. En este sentido, adelantamos que, en términos de política económica, el estar subordinado a los intereses y flujos de capital de los países centrales, aceptado por los grupos de poder local, ha determinado “una peculiar división internacional del trabajo propia de un capitalismo *sui generis* latinoamericano (Marini, 1973²). Así, tal subordinación o dependencia, para Marini, es entendida como “una relación de subordinación entre naciones formalmente dependientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia” (Delgado-Ramos y Romano, 2011). De esta manera, los grupos locales que concentran el poder aseguran el modelo dependiente en favor de su propio beneficio y en detrimento del resto de la población. La traducción de tal suLa traducción de tal sonalista . del Urbanismo Moderno funcionalista .(vciones urbanas en las que la sean contrapartida UCA (equbordinación política y económica a términos espaciales es la producción de una geografía urbana altamente desigual.

Ahora bien, para que este modelo se reproduzca indefinidamente en beneficio del *statu quo* nacional e internacional, los oligopolios de los medios de comunicación en manos de estos mismos poderes ponen sobre la mesa de debate el principio de seguridad y de orden interno nacional. El control vía militarización del territorio es clave para asegurar el lucro y evitar que el circuito económico corra riesgos y, así, para que se continúe acrecentando capital y que en consecuencia expanda el modelo desigual. Irónicamente el poder debe protegerse de lo que produce: desigualdad y violencia.

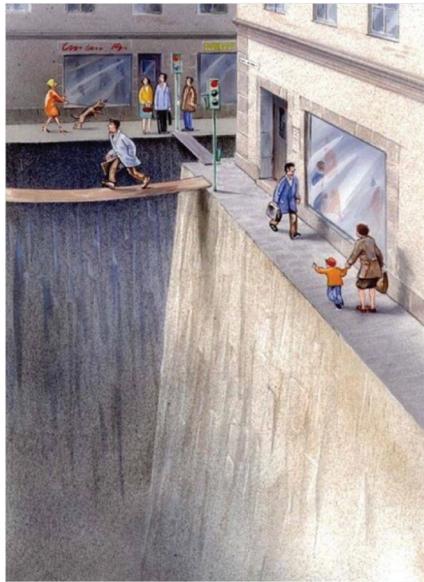
1.5. Competitividad y sociedad del consumo

La privatización y la reducción de los espacios públicos, columna vertebral de la ciudad, elimina o acota la posibilidad de contacto con el otro, es decir se estrechan las posibilidades de construcción de ciudadanía. El espacio público en América Latina cada día es más una excepción y un lujo, ya sea por el acecho privatizador o el acoso vehicular, cada vez más

2 Extraído de Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la dependencia*, México, Ediciones Era, 11ª reimpresión, 1991, pp. 9-77. Citado en el artículo de Delgado-Ramos y Romano, 2011.

necesario en este esquema individualista y de consumo. En cuanto al espacio privado, sucede lo que se denomina como gentrificación: se genera un proceso de sustitución de los habitantes originales, particularmente de los sectores populares de la población, por clases medias y elevadas de mayor rentabilidad.

Figura 2. Desproporción automotriz de las ciudades



Fuente: Ilustración de Karl Jilg.

Estos procesos neoliberales que experimentan las ciudades, en algunos casos promovidos por el Estado, donde siempre se beneficia el sector empresarial, buscan posicionar a la ciudad competitivamente con respecto a otras ciudades. Según Foucault, se trata de “un juego regulado de empresas dentro de un marco jurídico institucional garantizado por el Estado: esa es la forma general de lo que debe ser el marco institucional en un capitalismo renovado” (Foucault, 2007, pp. 208-209). La presión sobre los lugares estratégicos urbanos donde se invierte capital expulsa población, reforzando aún más la desigualdad dentro de la ciudad. Estos ciudadanos expulsados van a engordar los cinturones periféricos sin servicios de las urbes latinoamericanas.

El espacio que se produce, en este caso producción del espacio neoliberal, según señala Lefebvre, condiciona los modos de actuar, y en este juego de “barajas marcadas”, el sector empresarial, junto a la maquinaria del *marketing*, logra definir hábitos de la población. El espacio público por excelencia, antes la plaza, el parque, la calle, ahora es el centro comercial

y no solamente por ser este un espacio de consumo y, según los parámetros posmodernos, de ocio, más aún porque es el espacio selecto para ver y ser visto por el resto de la sociedad, es decir, si uno no consume, no pertenece:

La sociedad regulada según el mercado en la que piensan los neoliberales es una sociedad en la cual el principio regulador no debe ser tanto el intercambio de mercancías como los mecanismos de competencia. Estos mecanismos deben tener mayor superficie y espesor posible en la sociedad. Es decir, que lo que se procura obtener no es una sociedad sometida al efecto mercancía, sino una sociedad sometida a la dinámica competitiva (Foucault, 2007, pp. 181-182).

Figura 3. Maqueta de un centro comercial



Fuente: Fotografía tomada de Zarza García, 2013.

El escenario donde se materializan los mecanismos que refiere Foucault se expresan en su mayor magnitud, lógicamente, en espacios elitistas creados para y desde el mercado. Una vez instalado en la sociedad este proceso no se detiene, sino que genera una espiral ascendente de deseo de lo exclusivo. Si entendemos que estos espacios de características elitistas no están pensados para todos los ciudadanos, sino que solo para los que puedan pagarlos, nos preguntamos cómo se mantiene el control en estos espacios neoliberales posmodernos que se suponen públicos; según señala Foucault, aplicando sofisticados dispositivos con mecanismos de control y seguridad. Al respecto, Castro Gómez señala que:

La tesis de Foucault es que los dispositivos de seguridad ya no buscan disciplinar los deseos sino gobernar su circulación. No represión sino gestión del deseo. [...] Lo que buscan es pensar el deseo, pero ya no bajo los parámetros de la familia, sino de la economía política. Es decir, mostrar cómo el capitalismo supone una organización del deseo que va más allá del modelo familiarista, pero también de la represión y de la carencia. Es allí donde aparece el concepto de “máquinas deseantes”, para mostrar que el funcionamiento de la economía capitalista conlleva necesariamente la circulación permanente del deseo. [...]. Y lo que producen las máquinas deseantes, no es otra cosa que “realidad social” (Castro-Gómez, 2010, p. 178).

La realidad social construida a la que hace referencia Castro-Gómez en una ciudad profundamente desigual se torna, además de injusta, peligrosa. En este contexto, los sectores dominantes, mediante un amplio abanico de instrumentos de poder, logran controlar o inducir al sector popular de la población. Uno de esos instrumentos, sumamente delicado, es el de instalar mediante el discurso de la seguridad y de orden interno la militarización del territorio. En este sentido de orden fáctico, muchas veces el control se ejecuta mediante fuerzas policiales de los más diferentes tipos, ya sean estatales federales, departamentales, municipales o mediante barreras físicas. Pero, en muchos otros casos, el control se ejerce de modo mucho más sutil, no operando directamente sobre las personas, sino, como veníamos diciendo, sobre el espacio construido. Y el espacio es el que va a condicionar los hábitos de las personas.

Lo dicho hace referencia a lo que Ana Clara Torres Ribeiro (2012) define como el surgimiento de “nuevas voracidades” que incluyen energía, imagen y consumo; se refiere a los artefactos globales como los grandes proyectos urbanos o prácticas disfrazadas de conductas de modernización, consumos de enaltecimiento del individualismo y el cuerpo. El gran interés detrás de este mecanismo es desplegar las condiciones necesarias para la obtención de lucro excepcional, hipotecando así, mediante formas estructurales del capitalismo y la posmodernidad, el futuro de la ciudad al capital financiero.

El nuevo patrón urbano define el fragmento ganador de la ciudad como un parque de diversiones para quien pueda pagarlo, ahí la cultura posmoderna y del dinero, dentro del espacio construido y condicionado para tal fin, logra definir un circuito de consumo y de control para la sociedad. Si bien Foucault desarrolla en toda su obra el concepto de espacio, en 1978 se aboca directamente al tema de la producción del espacio como una técnica orientada por el gobierno hacia las poblaciones, “para ilustrar el modo diferencial en que los tres conjuntos tecnológicos (mecanismos jurídicos, disciplinarios y de seguridad) se enfrentan al problema del ordenamiento espacial” (Castro-Gómez, 2010, p. 69). Para ello, Foucault elige tres ciuda-

des europeas de los siglos XVII y XVIII; esto tiene una razón muy sencilla, en este tiempo y en este espacio es donde se expresa a través del “florecimiento” del mercantilismo, la instauración del nuevo modo de control por parte del poder, a través del espacio. En este contexto surgen los gobiernos que comienzan a dejar atrás las viejas lógicas soberanas dando paso a las del nuevo tiempo, las incipientes burguesías.

El problema del control del territorio en la sociedad del consumo es resuelto con la tecnología de la racionalidad sobre las diferentes actividades económicas. De esta manera:

los dispositivos de seguridad “acondicionan” un medio ambiente que favorece la circulación permanente (mercaderías y gente), y lo hacen mediante la implementación de unas tecnologías de acción a “distancia” en las que no se interviene sobre los individuos directamente, sino sobre el medio ambiente en que los individuos viven (Castro- Gómez, 2010, retomando a Foucault, 2006).

En otras palabras, no se busca normalizar la conducta, sino las condiciones de la conducta. En lugar de afectar a los individuos, se afectan las condiciones de vida de la población, se producen las condiciones de existencia de una población con el fin de ejercer un gobierno económico sobre la conducta de los individuos: “este es el último objetivo de los dispositivos de seguridad [para el fragmento ganador de la ciudad]” (Castro-Gómez, 2010, p. 74). Mientras tanto, al margen queda un altísimo porcentaje poblacional que no accede a este sector, pero que sí lo desea. Para ellos, el poder determina otra forma de control, la militarización represiva.

1.6. Segregación urbana: la desarticulación de la ciudad

La competencia —de orden económico de las ciudades— es el resultado de la mundialización del capital en expansión permanente, produciendo fragmentos de ciudades conectadas globalmente y, en contraposición, desarticuladas y desconectadas en el ámbito de lo local. Esta lógica transforma a las ciudades (o, a fragmentos de ellas) en mercancía de consumo mundial: “en el seno del sistema capitalista es imperativo proclamar una ideología universalista e introducirla en la realidad como elemento fundamental en la incesante persecución de la acumulación de capital” (Wallerstein, 1988, p. 53).

Las ciudades latinoamericanas poseen altos porcentajes de marginación, ciudadanos olvidados, carentes de lo que en 1968 Lefebvre conceptualizó como el derecho a la ciudad (infraestructuras de servicios, transportes, salud, educación, seguridad, etcétera). En otras palabras, estos mismos ciudadanos sin derechos son tenidos en cuenta como el ejército de reserva de mano de obra barata de la maquinaria capitalista. Emulando a las lógi-

cas racistas, no se pretende eliminar a “los otros”, a los que quedan fuera, sino mantenerlos oprimidos:

cuando expulsamos físicamente al otro, el entorno que pretende buscar gana en “pureza”, pero es inevitable que al mismo tiempo perdamos algo. Perdemos la fuerza de trabajo de la persona expulsada y, por consiguiente, la contribución de esa persona a la creación de un excedente del que hubiéramos podido apropiarnos periódicamente (Wallerstein, 1988, p. 55).

Lo expresado por Wallerstein nos conduce a comprender el mecanismo de estratificación social existente, a comprender cómo opera para con “los otros”, justificándose en la historia de opresión capitalista, la racialización como mecanismo de jerarquización económico y social, que adopta según sus formas, acorde a los diferentes contextos de que se trate:

Desde un punto de vista operativo, el racismo ha adoptado la forma de lo que podemos denominar “etnificación” de la fuerza de trabajo. Es decir, en todo momento ha existido una jerarquía de profesiones y de remuneraciones proporcionada a ciertos criterios supuestamente sociales. Pero mientras el modelo de etnificación ha sido constante, sus detalles han variado con el lugar y con el tiempo, dependiendo de la localización de los pueblos y de las razas que se encontraban en un espacio y tiempo concretos y de las necesidades jerárquicas de la economía en ese espacio y tiempo (Wallerstein, 1988, p. 56).

El patrón tradicional de segregación en la región de Latinoamérica puede resumirse en los siguientes puntos: i) una marcada concentración espacial de los grupos altos y medios ascendentes en una sola zona de la ciudad, generalmente adyacente al centro fundacional, o en contraposición, un crecimiento localizado en la periferia exclusiva de las clases altas; ii) grandes fragmentos de ciudad en la periferia lejana, sin servicios ni transporte, aunque también es posible encontrar “bolsones” de pobreza en el centro fundacional en su periferia inmediata; y iii) gran cantidad de “guetos de ricos” enclaves de riqueza o ciudadelas en palabras de Marcuse (2000), en los que se segregan voluntariamente las clases altas.

El estudio realizado en América Latina por Francisco Sabatini (2003), demuestra que la segregación racial o de grupos étnicos discriminados tiende a coincidir con grupos socioeconómicos bajos. En términos generales, la segregación residencial corresponde a la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales. La segregación puede ser según condición étnica, de origen migratorio, etaria o socioeconómica, entre otras.

En Latinoamérica la atención ha estado centrada en la segregación socioeconómica, y los pocos estudios empíricos realizados se circunscriben a ella, pasando por alto otras formas de separación social del espacio urbano. Es un ángulo comprensible, “considerando que las fuertes desigualdades sociales, de ingreso y de rango o clase social, representan tal vez la característica más saliente de la estructura social de los países de la región” (Sabatini, 2003, p. 7).

De esta manera, es posible entender que la relación entre lo social y lo espacial evidencia un “reflejo”, en donde la segregación espacial es un indicador de las desigualdades sociales. Según Sabatini, habría una suerte de “simetría” entre desigualdades sociales y diferencias espaciales. Pero, además y por sobre todo, la segregación no es un simple indicador, sino que más bien es un instrumento urbano para crear y sostener esas desigualdades.

La especulación inmobiliaria conducida por los promotores-desarrolladores o el Estado crean las condiciones propicias para que las desigualdades se profundicen y así puedan mantener como estrategia de venta el discurso de lo exclusivo, promoviendo de esta manera a los barrios de alta renta, las grandes intervenciones urbanas, *malls* con nuevos “espacios públicos exclusivos”, *shopping centers*, etcétera.

Continuar este camino es una decisión política que contribuye a sostener la desigualdad y la injusticia urbana histórica en Latinoamérica y no un simple devenir. Tal vez sea tiempo de pugnar por otro tipo de planificación urbana, activista, consciente y orientada a la inclusión y la equidad. Con esto intentamos demostrar el enorme peso que puede tener la planificación urbana si es que esta asume de manera activa su participación en los procesos profundos y estructurales que son inherentes a la modernidad, al capitalismo y a la colonialidad. Revertir o amortiguar estos procesos es parte del gran desafío que se presenta a la sociedad ante la crisis civilizatoria contemporánea. La pregunta que queda en el aire es si la buena voluntad de los planificadores urbanos puede aplacar la voracidad del sistema capitalista sobre la “mercancía ciudad”.

1.7. Racialización del espacio

La mundialización capitalista genera, como venimos afirmando, espacios “condicionados” con inherentes intereses y características específicas que terminan asentándose en el territorio local. Una de estas es la racialización del espacio, que aquí se desarrolla de manera sucinta. Según el profesor puertorriqueño Agustín Lao Montes, “la racialización de la humanidad (de sus sujetos, poblaciones y territorios) es un eje fundamental en los procesos de globalización capitalista de larga duración” (Lao Montes, 2012, p. 15).

A nivel coloquial es admitido que las sociedades viven de manera constante y permanente hechos racistas en las relaciones cotidianas. Desde la historia constitutiva del capitalismo se ha creado, inclusive bajo supuestos científicos, una jerarquía de racialización, claro que esta ciencia no es para nada inocente, sino que justifica el poder central europeo, la opresión y dominio sobre los demás continentes. Sin embargo, las teorías sociales, las ciencias contemporáneas, aún siguen matizando el impacto de esta variable en el transcurrir cotidiano de las minorías discriminadas. En este sentido, Lao añade:

El racismo es una categoría analítica fundamental para analizar (y también para combatir) la opresión y las desigualdades, especialmente las formas de dominación que se configuran y ejecutan por mediación de la racialización de sujetos, espacios e instituciones. Entendemos el racismo como una formación global de poder, “un sistema mundial racial”, que reproduce dominación racial de corte cultural, político y económico, como un componente clave del sistema-mundo, moderno/colonial capitalista (Lao Montes, 2012, p. 28).

Estas variables urbanas relevantes habitualmente son desplazadas por las de orden económico, como consecuencia, terminan relegando la compleja problemática de la segregación socioespacial a un plano poco importante. Como decíamos anteriormente, la segregación —ya sea por razones económicas o raciales— no es un simple indicador, sino que más bien es un instrumento urbano para crear y sostener las desigualdades. Millington afirma que la racialización del espacio, la homogeneización cultural, la exacerbación en la polarización social y “la forma de ‘raza’ y la cultura, son parte integral del desarrollo de la ciudad moderna y también de cómo la metrópoli es parte integral de los procesos de formación de ‘la raza’ y la gobernanza de la diferencia” (Millington, 2011).

Asimismo, es necesario resaltar que existe un reduccionismo que minimiza el racismo exclusivamente a la tonalidad de la piel, restringiendo un complejo tema a una sola variable: el color. Esto no solo es errado, sino que esta manera simplista de entender al racismo crea la extraña sensación de que en determinado contexto el racismo no existe, es decir, el tema se niega y por lo tanto no se discute ni combate: “una de las razones principales por las cuales ‘la raza’ persiste como una categoría clave de clasificación y estratificación es su carácter camaleónico, su capacidad de adaptación y redefinición, de adquirir sentido y relevancia de acuerdo al contexto” (Lao Montes, 2012, p. 17). Estas breves reflexiones en torno a la racialización del espacio son realidades presentes y constantes en las ciudades latinoamericanas, realidades también presentes a la hora de aplicar políticas de control y represión sobre la población.

1.8. Conclusiones

El espacio desigual es el reflejo, y simultáneamente es la realidad, causa y consecuencia del modelo político-económico vigente. En este sentido, en América Latina la planificación estratégica subordina a la ciudad construida socialmente a los intereses del capital privado y no al contrario, como afirma el discurso de este paradigma de intervención urbana. Además, concluimos que el nuevo patrón urbano es el resultado de las políticas neoliberales sobre el territorio, y que la segregación urbana es el producto espacial de lo generado por la competitividad y la sociedad del consumo que opera sobre lineamientos individualistas y posmodernos. Por último, agregamos que la racialización del espacio es una estrategia discursiva antigua pero eficiente que actúa sobre las sociedades justificando la opresión sobre los más débiles.

El complejo andamiaje antes descrito es creado por el poder global, que a su vez controla el oligopolio de los medios de la información. Él mismo diseña el discurso que criminaliza la pobreza, realizando además amplios y sostenidos esfuerzos por esconder intereses de fondo ya que, como hemos enfatizado, los verdaderos intereses son otros; algunos de ellos son controlar revueltas que atenten contra los beneficios de perpetuar este modelo dependiente y devastador. El crimen, como señala Emmerich al comienzo del artículo, se esconde dentro de la burbuja financiera y del capital líquido y no solamente, como el discurso hegemónico señala, sobre un territorio definido que coincide con la marginalidad.

Relacionar la marginalidad con el crimen es desviar la atención del problema generando un doble beneficio a las clases dominantes. Por un lado, los que manejan el capital líquido se quitan del campo de la sospecha, y por el contrario los sospechosos son los pobres. Por el otro, se mantiene el control sobre las poblaciones mediante la militarización represiva, imposibilitando cualquier intento de protesta u organización social. Lo que se esconde de fondo es el hecho de no cuestionar la estructura y perpetuar indefinidamente el ciclo de explotación-acumulación.

“La estructura subordina al espacio”, reza el primer apartado de este artículo, poniendo en relevancia el impacto del sistema político-económico moderno, capitalista y colonial sobre el territorio. A partir de ello, y para cerrar este aporte dejamos planteada la siguiente pregunta: hasta cuándo los latinoamericanos seguiremos respondiendo a la pobreza y la marginalidad con violencia y represión aumentando el círculo vicioso que nos deja con el lamentable saldo de ser la región más violenta del mundo, negando y escondiendo el verdadero factor que la produce, un modelo primitivo colonial, dependiente y subordinado de acumulación desigual de América Latina con Europa primero y con los Estados Unidos después. El territorio desigual y violento es el resultado de este proceso de larga duración.

Bibliografía

- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Siglo del Hombre, Universidad Santo Tomás.
- Cicolella, P. (2005). ¿Ciudades del capitalismo global: *terra incognitae*? Nuevas relaciones económico-territoriales, nuevos territorios metropolitanos. *Arquímedes*. IPPUR, Río de Janeiro.
- Delgado-Ramos, G. C. y Romano, S. M. (2011). Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna. *El Cotidiano*, (170): 89-100. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32520935010>
- Dinatale, M. (9 de marzo de 2016). Narcotráfico y terrorismo, ejes centrales de la visita de Obama. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1878033-narcotrafico-y-terrorismo-ejes-centrales-de-la-visita-de-obama>
- Fernández Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Revista Ciudad y Territorio, Estudios territoriales*, 39(154): 621-637. Recuperado de <http://burgosciudad21.org/adftp/25%20a%C3%B1os%20guell.pdf>
- Foucault, M. (2007). Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Goldberg, D. (1993). Polluting the Body Politic: Race and Urban Location. En *Racist Culture. Philosophy and the politics of Meaning*. Oxford y Cambridge: Blackwell.
- Harvey, D. (1996). Social justice, postmodernism and the city. En Fainsten, S. y Campbell, S. (eds.), *Readings in urban theory*. Massachusetts: Blackwell.
- Kozak, D. (2009). El Proyecto del Abasto. Sus antecedentes y materialización.
- Proyectos urbanos y gestión entre Argentina y España. En *Grandes Proyectos Urbanos*. Ed. Café de las ciudades- Argentina.
- Lao Montes, A. (2012). Hacia una analítica de formaciones étnico-raciales, racismos y política racial. Texto inédito.
- Lefebvre, H. (2007). *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- Marcuse, P. y Van Kempen, R. (2000). Introduction. En *Globalizing City. A new spatial order?* Oxford: Blackwell.
- Millington, G. (2011). Introduction: the sings in the street. En *Race culture and the right to the city. Centers, Peripheries, Margins*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pradilla Cobos, E. (2005). La extinción de la planeación urbana. *Planeación Urbana*. Ciudades 66, abril-junio de 2005, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.

Sabatini, F. (2003). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/5324>

Susser, I. (2001). El espacio de los flujos. En *La sociología urbana de Manuel Castells* (pp. 399-454). Madrid: Alianza.

Svampa, M. (2013). Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244): 30-46. Recuperado de http://www.unesco.org.uy/shs/red-bioetica/fileadmin/shs/redbioetica/Consenso_de_Commodities.pdf

Torres Ribeiro, A. C. (2012). Homens Lentos, Opacidades e Rugosidades. *Revista Redobra*, (9): 58-71. Recuperado de http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/2012/04/redobra9_Homens-Lentos-Opacidades-e-Rugosidades.pdf

Vainer, C. B. (2000). Pátria, empresa y mercadería. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. En O. Arantes, C. Vainer y E. Maricato (eds.), *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

Vainer, C. B. (2012). Grandes Proyectos Urbanos. ¿Qué son y cómo evaluarlos? En *Grandes Proyectos Urbanos: miradas y críticas sobre la experiencia argentina brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Wallerstein, I. (1988). *El capitalismo histórico*. México: Siglo XXI.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Traducción de Carlos Daniel Schroeder. México: Siglo XXI.

Zarza García, R. (1 de febrero de 2013). El centro comercial como infraestructura urbana y social. *Watch*. Recuperado de <https://wearethecityheroes.wordpress.com/2013/02/01/el-centro-comercial-como-infraestructura-urbana-y-social/>





ESTUDIOS
HISTORIOGRÁFICOS

- * El control social y territorial de una fuerza insurgente. El caso de la Resistencia Nacional (RN) durante el conflicto armado
Eduardo Sancho Castañeda

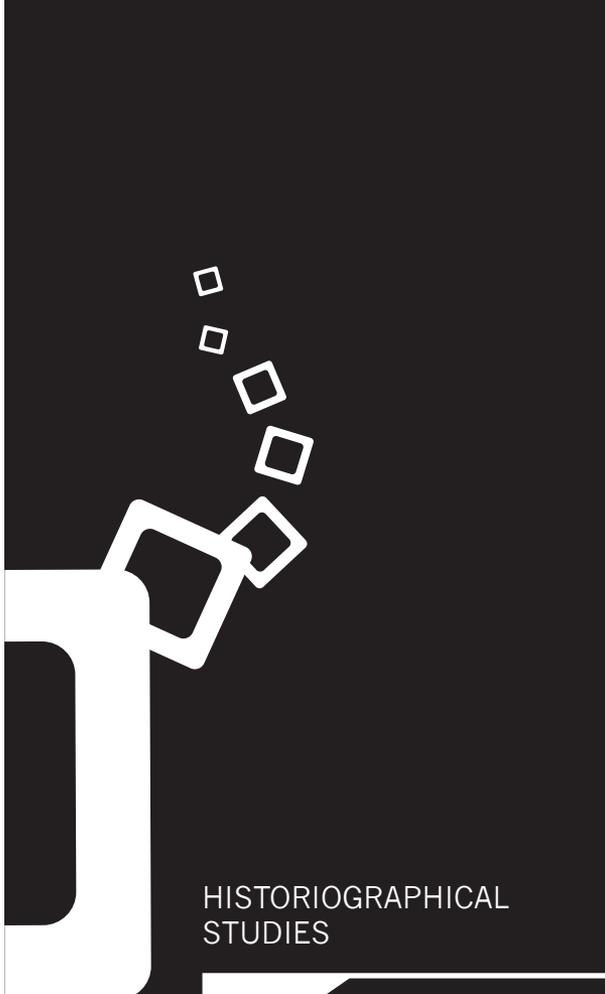
- * El Servicio Territorial como parte del sistema de control social y territorial del Estado salvadoreño durante el conflicto armado (1972-1992)
Herard Von Santos

- * Social and territorial control of an insurgent force. The case of the National Resistance (RN) during the armed conflict

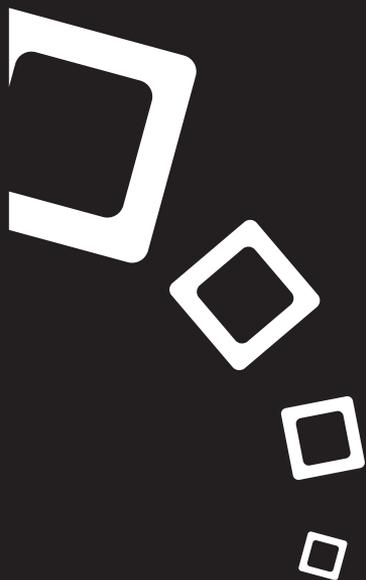
Eduardo Sancho Castañeda

- * Territorial Service as part of the social and territorial control of the Salvadoran State during the armed conflict (1972-1992)

Herard Von Santos



HISTORIOGRAPHICAL
STUDIES



El control social y territorial de una fuerza insurgente. El caso de la Resistencia Nacional (RN) durante el conflicto armado

Eduardo Sancho
Castañeda

Instituto de Ciencia,
Tecnología e Innovación
Universidad Francisco Gavidia,
El Salvador
esancho00@hotmail.com

Recibido: Septiembre 11 de 2015

Aceptado: Febrero 12 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 191-226]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2702](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2702)

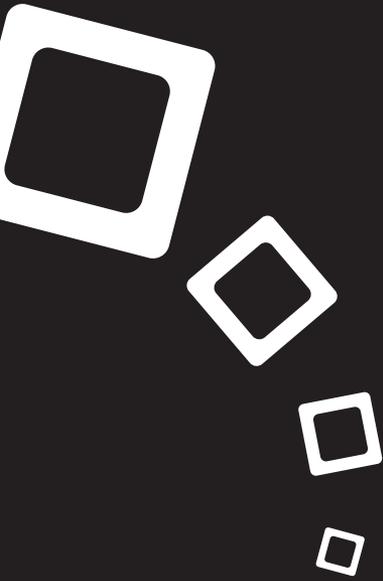
Resumen:

Trabajo de investigación histórica con un enfoque narrativo basado en la experiencia del autor en la conducción de una fuerza insurgente. Analiza las dimensiones implícitas del control social y territorial de fuerzas de ocupación en un conflicto interno, entre ellas: delimitación de fronteras, flexibilidad de fronteras, equilibrio de fuerzas, corredores logísticos, establecimiento de bases sociales de apoyo. Se abordan tres aspectos principales: 1) Cómo el Estado salvadoreño perdió hegemonía en el territorio abriendo paso a las fuerzas insurgentes; 2) Cómo alcanzaron control social y territorial las fuerzas insurgentes; 3) Los factores clave que permitieron un equilibrio inestable de fuerzas durante el conflicto armado.

Palabras clave:

Control social; control territorial; fuerza insurgente; equilibrio de fuerzas beligerantes.

* Estudio historiográfico original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el noveno número de la revista "Policía y Seguridad Pública".



Social and territorial control of an insurgent force. The case of the National Resistance (RN) during the armed conflict

Eduardo Sancho
Castañeda

Instituto de Ciencia,
Tecnología e Innovación
Universidad Francisco Gavidia,
El Salvador
esancho00@hotmail.com

Received: September 11, 2015
Accepted: February 12, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 191-226]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2702](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2702)

Abstract:

Historical research with a narrative approach based on the author's experience in conducting an insurgent force. It analyzes the implicit dimensions of social and territorial control by occupation forces in an internal conflict, including: border demarcation, border flexibility, balance of forces, logistics corridors, establishment of a social support base. It addresses three main aspects: 1) How the Salvadoran state lost hegemony in the territory paving the way for the insurgent forces; 2) How insurgent forces reached social and territorial control; 3) Key factors that allowed for an unstable equilibrium of forces during the armed conflict.

Key words:

Social control; territorial control; insurgent force; balance of opposing forces.

* Original historiographical study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the ninth issue of the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

Introducción

Este artículo realiza un análisis cualitativo sobre la base de una investigación historiográfica, elaborada con un diseño metodológico narrativo. Incluye revisión bibliográfica, archivo personal y discusión en círculo de estudio. Se ha retomado la experiencia histórica del autor de participar en el rol de dirección de campo en el conflicto armado. Se expone tesis teóricas con el fin de observar la evolución histórica de los frentes de la guerra en el conflicto armado interno salvadoreño, en el periodo 1972-1991, con énfasis en la lucha por el control territorial de los dos ejércitos de ocupación, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Ejército nacional.

Se describe brevemente el contexto de la crisis para el control hegemónico del Estado en los territorios sobre la población, en época de paz (1962-1972), y sus manifestaciones en época de guerra interna (1972-1991), iniciada con la ruptura funcional del Estado-Gobierno, que suprime la alternancia electoral en 1972 hasta 1984, donde no participa el FMLN. Esta supresión del derecho constitucional, pactado en 1950, genera condiciones para el nacimiento y desarrollo de grupos de guerrilla en 1972, manifestándose dos opciones lineales para la población, a saber: lucha armada o elecciones libres en 1984.

El problema en estudio es dar tratamiento teórico, introducir conceptos aplicados y plantear hallazgos en la perspectiva de leer la evolución de la zona liberada emergente y las batallas en los frentes de guerra del conflicto armado interno. Se describen algunos componentes del control territorial de los frentes de guerra, similares para todos los grupos de guerrilla, dada que la jurisdicción territorial es compartida y emergente, sea en Guazapa, Morazán, Usulután, Cabañas, Chalatenango o Santa Ana. Por ello, el rol de la Resistencia Nacional (RN) no se puede separar del conjunto de fuerzas que convergen en hacer la guerra en el mismo territorio.

A su vez, es clave tratar el problema del arraigo social de la población para explicar la demarcación de fronteras flexibles de cada frente guerrillero que resistió militarmente la contraofensiva del Ejército (1982-1988), asumiendo varias formas de relación guerrilla-población, es decir: Ejército-población, guerrilla-territorio, componentes que juegan un rol esencial. Se retoman conceptos clásicos de zona de control guerrillero, zonas de disputa, zonas de nadie, zonas de control del Ejército. Su evolución tiene un centro de gravedad, que es la ubicación de los asentamientos de población, la resistencia militar, la conservación de fuerza en cada frente de guerra.

El hallazgo principal se puede resumir en el concepto más amplio del “equilibrio militar inestable estratégico” de los frentes, por la correlación militar nacional de la guerra, donde nadie puede ganar, y un empate per-

manente se marca desde 1981. Por ejemplo, en la contraofensiva del Ejército, el control territorial de cada frente y, en particular, la resistencia del frente de Guazapa son piezas del rompecabezas de este equilibrio militar inestable. Se debe sumar la correlación de la fuerza diplomática, escudo político externo para impedir la intervención de cualquier potencia mundial. Otra clave desde 1981 es fortalecer el reconocimiento a los territorios liberados.

A la guerrilla, el control militar del territorio, la preservación de su fuerza local de guerra de guerrilla, resistiendo, le da capacidad de concentración estratégica de batallones móviles y agrupamientos hasta brigadas, permitiéndole desgastar la fuerza operacional del adversario con golpes estratégicos a sus cuarteles. Este punto de equilibrio se resuelve con la resistencia militar irregular, pero aún más importante o igual, la resistencia civil y política de los asentamientos en las zonas de control y la disputa de los frentes de guerra. Allí converge de nuevo la fuerza diplomática anti-intervención del país más pequeño de América, con escudo político, para reconocer los territorios ocupados de ambos ejércitos en conflicto.

El objetivo del estudio es descifrar los componentes en la evolución de la lucha de los frentes de guerra vinculada al proceso de crisis del control hegemónico del Estado salvadoreño en el territorio nacional. La administración política territorial del Estado, en ese momento tenía 261 municipios, y 14 departamentos, que pierde temporalmente el Estado. Es una redistribución temporal inestable militar del control de territorio del Estado por los dos ejércitos de ocupación. Su resultado es la estabilidad relativa de las fronteras de los frentes de guerra, que obedece a la correlación de fuerzas militar y la resistencia de la población.

Otro objetivo de este estudio es describir las variaciones en la elasticidad de las fronteras de los frentes de guerra, por la disputa del territorio perdido por el Ejército y ganado por el FMLN, que depende de la disputa de los asentamientos de población en la pelea de un binomio social, que se denomina despoblación–repoblación.

Lo anterior puede ilustrarse con las operaciones de tierra arrasada en los frentes (1981–1983), que fueron la liquidación física de grupos sociales en comunidades, niños, mujeres, varones. Obligó a emigraciones forzosas a refugios en Honduras o a la franja central costera del país, huyendo de ese trato del Ejército a la población. El Ejército consideró que esa estrategia era esencial para aniquilar a la guerrilla. Se suspendió por Napoleón Duarte desde 1984. Debe aclararse que no están disponibles los datos estadísticos que den valores medibles a estos impactos sociales.

El corazón de cualquier guerra reside en las formas de relación con los asentamientos de población de parte de los dos ejércitos de ocupación, FMLN y el Ejército nacional. Cada uno se adecua, según las fronteras de las zonas de control, disputa o tierra de nadie. El FMLN pudo sostener el corredor nacional de abastecimiento de armas, en su ruta marítima y las rutas ramificadas terrestres, que corresponde a más de la mitad del territorio, ocupando la red de apoyo de población interfrentes.

Se menciona al respecto, el doble poder o poder de doble cara, funcional, donde la población pudo moverse como pez en el agua; pero se descubre que es una minoría de la población la que da su apoyo a uno o al otro bando. La mayoría de la población es neutral y observadora.

El resultado del conflicto se observa en el mapa del cese al fuego de 1991, que es un acuerdo político entre el Estado y la fuerza insurgente negociadora, que da confianza por el reconocimiento de control territorial para el desarme, reducción y depuración del Ejército. (Ver Mapa 5)

El artículo perfila la teoría de cómo el Estado pierde control de territorio en la confrontación política de 1950-1972, época de paz. Genera, de ese modo, condiciones para que surjan los grupos guerrilleros fundadores de la lucha armada al cerrarse la vía de la lucha electoral: Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Resistencia Nacional (RN), Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL). Quienes en la época de guerra irregular se concentran en dirigir la pelea contra el Estado, en un contexto histórico de la contraofensiva general de Ejército y su ofensiva final. Los frentes de guerra luchan para consolidar las zonas liberadas del territorio, que asumen las formas de zonas de control, disputa y de nadie. Se crean territorios que combinan la resistencia militar, la resistencia de población, la conservación de la fuerza móvil; asimismo, se consolida la diplomacia contra la intervención: el reconocimiento de territorio de Chalatenango por el Gobierno de Duarte en 1984, la declaración México-Francia en 1981 y la ONU en Ginebra que acepta la vía de negociación.

I

1. El Estado salvadoreño comienza a perder control hegemónico en el territorio

En la escalada de enfrentamiento político-social no armado entre el Estado salvadoreño y los movimientos sociales y políticos —incluyendo a los partidos— entre 1962-1979, se llega a un punto de quiebre institucional. Es la ruptura del orden constitucional de 1950, cuando el poder armado pierde control de la población y recurre a realizar patrullaje en territorio local y acciones punitivas. Esta escalada de confrontación se corona, en 1972, con ORDEN, que centraliza el poder terrorista del Estado por medio del movimiento miliciano rural, ubicado en cientos de puntos del territorio administrativo. Lo encabeza el Jefe de Estado, el presidente de la República, coronel Molina, comandante en jefe del Ejército nacional.

Con esta acción estatal, dos mil patrullas persiguen, aterrorizan, detienen extrajudicialmente, liquidan y desaparecen ciudadanos. Se da la liquidación selectiva de ciudadanos. Con esta práctica cultural del Estado se resuelven los conflictos, con la tortura, la desaparición, la intolerancia política, el aniquilamiento social. Ya sea por razones ideológicas, políticas, sociales, se puede detener extrajudicialmente a cualquier ciudadano sospechoso: comunista, socialdemócrata, demócrata cristiano, estudiante, profesor, sacerdote, pastor que alfabetiza, estudiante que realiza encuesta, investigación de campo; cualquiera de ellos es sencillamente subversivo. Las palabras reforma educativa, reforma agraria, reformas políticas y elecciones libres son peligrosas e inaceptables. También lo son la cultura política de diálogo y la negociación en los conflictos, pese a disponer de contratos colectivos de los sindicatos y empresarios.

La inercia histórica tiene peso psicológico durante medio siglo, dado que a la rebelión indígena en 1931, por reclamar sus tierras confiscadas por hombres blancos, le aplicaron el aniquilamiento por medio de la fuerza. Este evento se utiliza como arma política bajo el eslogan “la amenaza comunista”, que justifica la represalia masiva, el castigo ejemplar contra los asentamientos de población.

2. Supresión de la alternancia del poder electoral como momento histórico irreversible

Al suprimirse la alternancia como derecho de los partidos por la vía de elecciones ganadas, se impide ejercer gobiernos locales, lo que provoca insurrecciones espontáneas. El Estado suprime la alternancia en el poder municipal y presidencial a tres partidos en 1972: el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y la Unión Democrática Nacionalista (UDN), expresión electoral del Partido Comunista, semiclandestino.

Para restituir al verdadero ganador presidencial del 6 de marzo, ocurre una insurrección de la fracción constitucionalista del Ejército el 25 de marzo de 1972, pero esta es sofocada por la intervención de la Fuerza Aérea de Guatemala, que bombardea el cuartel El Zapote. Se evidencia así que la soberanía supranacional es de los ejércitos de Guatemala, Nicaragua y El Salvador, que están como poder armado por encima del Estado soberano y para ello tienen un tratado de seguridad regional con EE.UU. (Aguilar Avilés, 1995).

3. Surge la guerrilla ERP-RN-PRTC-FPL en 1972

El Estado, el poder económico, social, financiero, concentrado en la capital de la República, pierde visión de país, no tiene interés en integrar el territorio al desarrollo económico-social. No puede articular políticas de Estado nacional para el desarrollo y ordenamiento del territorio. No es casualidad que la zona norte se vaya a convertir en los frentes de guerra, que van a conformar la retaguardia de la guerrilla.

Surge la guerrilla suburbana en la década de los setentas, y evoluciona en Santa Ana, San Miguel, San Salvador, Zona Metropolitana, declarando la guerra a los cuerpos de seguridad pública, pero no al Ejército. Así, las acciones de guerrilla del ERP y de las FPL contra los cuerpos de seguridad pública plantean a la conciencia nacional dos vías, la electoral y armada.

4. Emerge la lucha social y política, paralela al control del Estado

Los partidos pierden institucionalidad legal, dejan de ejercer poder en la territorialidad. El Estado puede perseguir extrajudicialmente en 261 municipios a las iglesias, alfabetizadores, protestantes, cooperativas de producción, líderes del PDC y del MNR, liderados respectivamente por José Napoleón Duarte y por Guillermo Manuel Ungo.

Los movimientos sociales abren sus espacios contra el orden legal e ilegal, y realizan acción de desobediencia civil, con tomas de edificios públicos, ocupaciones de iglesias, de la Cruz Roja y de embajadas, que tienen protección internacional (Sancho, 2012).

La escalada contra el orden legal institucional del Estado de 1950 culmina con la intervención militar a la universalidad estatal, la Universidad de El Salvador (UES) en junio de 1972. El objetivo militar es aplastar el foco guerrillero bajo el supuesto de que fabrica bombas en los laboratorios de biología, física, química-farmacología, matemáticas, laboratorio de investigación para cultivo de bacterias, por lo que se dedica a su destrucción y saqueo de la biblioteca.

Las crecientes olas del movimiento social y político, llevan a “los partidos desarmados” a la vía insurreccional en 1979, cuando apoyan a la fracción constitucionalista del Ejército, Movimiento de la Juventud Militar (MJM), formada en 1975. Así, el orden institucional del Estado se agota. La guerrilla ERP-RN organiza el Frente Popular Unificado (FAPU) en 1974.

La confrontación con el Estado genera movilizaciones en la batalla extraparlamentaria, dado que la alternancia como espacio territorial está anulada. La propuesta es un gobierno de amplia participación con empresarios. Es un consenso por el derrocamiento del Gobierno militarista.

Por la vinculación directa de la guerrilla con el frente político, se amplían relaciones con las comunidades rurales del territorio nacional; es una acumulación de población que va a participar en la lucha por el territorio en época de guerra.

Un grupo económico reformista-constitucionalista, tardíamente, intenta tomar las riendas del gobierno, plantea combinar el desarrollo económico, las comunicaciones eficaces y la administración pública. Significa agroindustrialización, turismo, modernizar la agricultura, prosperidad de las capas medias urbanas-rurales, con pequeñas-medianas empresas.

Sin embargo, el extremismo gana espacio institucional, liquidan al empresario Álvarez Córdova, de la cooperativa histórica de la industria lechera y ganadera, y le asesina una unidad especial de la Policía de Hacienda. Toma fuerza el exterminio, diseñado en reunión de junio-julio de 1979, entre coroneles, un pequeño grupo de empresarios, para garantizar el orden público y el control territorial, ya perdido.

En forma emergente aparece el Ejército nacional el 15 de octubre de 1979 que representa el MJM, realizando un golpe de Estado, disuelven ORDEN, y los tres poderes del Estado, gobernando por decretos (1979–1982).

II

1. Evolución del control territorial de RN. ERP. FPL. PRTC. PCS

La ofensiva final de enero de 1981, concebida en mayo del año 1980, tiene 12 direcciones de ataque contra los cuarteles principales del Ejército (ver mapa 1). La cabeza líder, la comandancia general (CG), dirige esa ofensiva. La idea es un golpe militar simultáneo. No tiene dirección principal por la concepción política-insurreccional-militar por lo que el Ejército acuartelado soporta el hostigamiento estratégico y no se rinde.

Esta ofensiva genera una nueva correlación política militar de fuerzas en los territorios, que pone en crisis el control territorial del Estado, que ya había perdido hegemonía. En esta ofensiva final, un segmento del movimiento social realiza acción preinsurreccional en lo rural. Los brotes urbanos fracasan en San Salvador.

La guerra de guerrilla previa (1970–1981), de origen urbano, estructura la planilla de jefes y oficiales en 1981, que va ser la columna vertebral del ejército irregular. Este ejército cuenta con el fondo económico de guerra de varios millones para financiar operaciones diplomáticas, militares y de movimientos sociales. Y recluta a campesinos, formando escuelas militares.

En esta acción simultánea de la ofensiva final se da la dispersión inicial de la RN y de todos los grupos del FMLN que participan. Se quiso mantener presencia en todos los frentes, en la franja central y costera marítima. A mayor territorio, mayor hegemonía territorial guerrillera, de alguna u otra organización. Es un momento preinsurreccional. La ofensiva combina la columna guerrillera, inserta al frente contingentes de capas medias urbanas, obreros y campesinos, que se dislocan nacionalmente; mientras que otros se destacan al exterior, van a México, Costa Rica, Panamá, EE.UU., Europa, para hacer diplomacia.

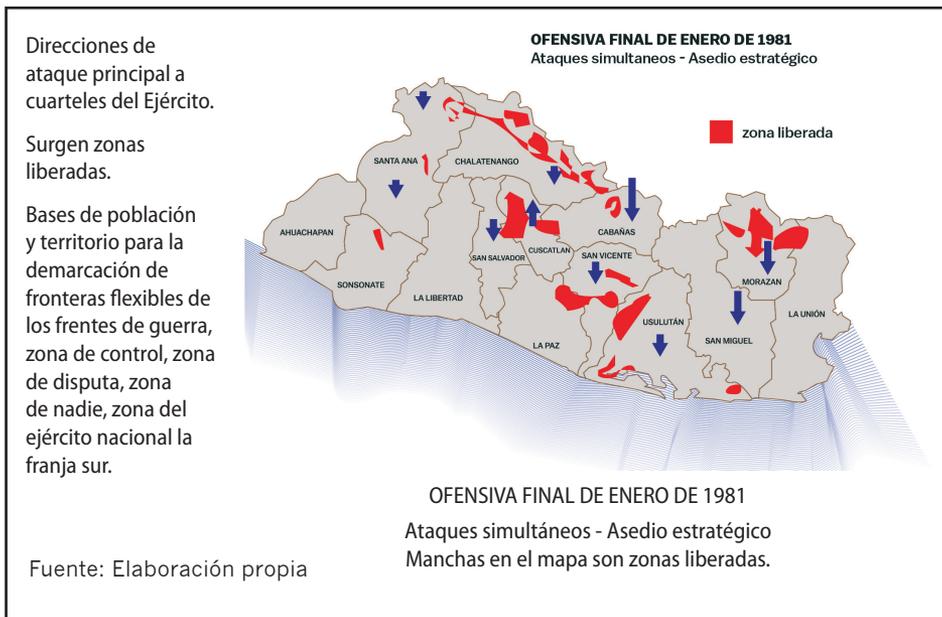
Los antecedentes de intentos fallidos para instalar un frente de guerra y la insurrección tienen su recuento histórico. Las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN) intentaron la primera ocupación territorial con siembra de un campamento en septiembre de 1978 sin base social cercana. No lograron asentarse en la montaña del volcán de Santa Ana, después de realizar hostigamiento en puerto de Acajutla. Esta operación ocurre en sincronía con la ofensiva sandinista en Nicaragua de 1978. La RN apoya con el fondo de guerra al FSLN de Nicaragua, con más de 4 millones de dólares.

2. La zona liberada emergente y origen de frentes de guerra

Sandino introdujo para América Latina el concepto de territorio liberado en la intervención a Nicaragua, de 1926 a 1936. Sandino cambió su estrategia de defensa regular del territorio liberado y comienza con tácticas guerrilleras, y desgasta a la tropa invasora. Preserva zonas liberadas, usa el principio militar universal de si la fuerza invasora es superior en tropa, armas, y tecnología, se combate con pequeñas fuerzas. Ese principio vale para el control territorial en América Central.

En diciembre de 1980 el FMLN intenta sembrar campamentos guerrilleros. Algunos de ellos fracasan para la RN, por ejemplo el del municipio de Masahuat, Santa Ana, es desmantelado y aniquilado. Igual ocurre con el campamento por el volcán de San Salvador, de San Antonio Abad. Otros campamentos emergen como nueva guerrilla rural en 1981 en Guazapa, Morazán, Usulután, San Vicente y Cabañas.

Mapa 1. Ofensiva final de enero de 1981



En las manchas del mapa 1 se observa el germen de la formación de los frentes de guerra donde participa la RN, en las siguientes zonas: zona central, Guazapa; zona oriental, Usulután y Morazán; zona paracentral, Cabañas; zona occidental, Santa Ana.

Inicialmente, la defensa regular del micropoder territorial emergente de 1981 a 1982, en la zona liberada, se sustenta en varios focos de insurrección rurales dispersos en el territorio nacional, con apoyo de una pequeña fuerza guerrillera naciente. Dispone de una nueva autoridad militar y política que subordina a los asentamientos, sean de población neutral, simpatizantes del FMLN, simpatizantes del Gobierno, el germen de control territorial local con un ejército de ocupación.

En ese momento surge la relación social Ejército-población que obliga a la defensiva regular de una zona liberada. No hay seguridad pública civil, por lo que las escuadras y milicias asumen el control territorial, la producción y los servicios. También hay conflictos entre organizaciones del FMLN por el territorio, donde cada quien define sus fronteras. Es la autoproclama soberana del poder local, fase crítica de organización entre 1981-1982, para Guazapa, San Vicente y Usulután, que luego en 1983 se estabiliza y se definen fronteras.

3. Establecimiento del frente de guerra de Guazapa

Este frente, compartido con todas las organizaciones del FMLN, guardó algunos principios de control territorial político-militar. En la fase inicial lo principal es la defensa de la población, función de la guerrilla rural. Cada frente del FMLN establece una jurisdicción compartida del control territorial, principio organizativo para evitar choques militares, por lo que se establece la coordinación operacional.

Guazapa es fronterizo a la capital de la República y adquiere la categoría de máxima amenaza por ser ruta de acceso desde 1981 a la capital y puede sorprender con penetración de fuerza, como ocurre en 1989. Por ello las encarnizadas batallas militares de resistencia explican el ícono: un dardo en el corazón enemigo.

Temporalmente inicia la producción de guerra autónoma, para tener alimentos, cultivo de hortalizas, servicios básicos de salud con clínica civil para la población. El nuevo micropoder local en la zona liberada en transición organiza servicios públicos de educación, salud, manteniendo escuelas para niños que serán destruidas por ataques aéreos. Se tiene armería de reparaciones, taller de explosivos, talleres de trampas vietnamitas, cuadrillas de transporte con caballos y mulas que presta la población.

Hay esfuerzos de producción de caña, sacaderas de alcohol para hospitales, maíz, servicios logísticos de sastrería, bodegas de alimentos, recursos que necesitan de tela para uniformes, materias primas industriales para producción de guerra; ingresan los fardos por la ruta de acceso desde San Salvador, Aguilares, que es un abastecedor o proveedor. Además de dinero para los presupuestos, correos, ingreso de personal.

Entre 1981–1982, surgen acciones de bandolerismo, en la calle Aguilares, violación a mujeres. Se controla por medio de reglamento de respeto a población, juicios sumarios, ajusticiamiento a violadores, bandoleros de zonas de nadie, por el vacío de la autoridad.

La batalla permanente por el control irregular del frente de Guazapa tiene varios corredores de resistencia. Por ello la organización de la infraestructura desarrolla tácticas defensivas regulares e irregulares. Se construye ingeniería de combate para la defensa territorial, líneas de trinchera en las cimas de la montaña, zonas minadas, trampas vietnamitas.

Ante el hostigamiento aéreo y rastrillos, se construye el tatú antiaéreo, los refugios subterráneos de población, entre 1981 y 1983. Es el frente con más ataques aéreos, ya sea de mortero o cañoneo. Se descubre el lanzamiento de bombas de napalm de gelatina, en caseríos de Suchitoto, cuyas fotos las envía el médico de clínica de población, Dr. Charles Clements al Congreso de EE. UU., iniciativa de la diplomacia civil rural para dar la batalla de respeto a la población civil (Hobsbawn, 2001).

La escuela militar, los campos de entrenamiento, el hospital militar autónomo a las clínicas de atención médica civil son la infraestructura del micropoder local.

Las batallas de resistencia se consolidan por el control de varios ejes de calle, carreteras y el lago Suchitlán (ver mapa 2): eje de calle Suchitoto-Aguilares, eje de calle San Martín-Suchitoto, eje de calle Aguilares-San Salvador, para ruta logística a Guazapa, personal, pertrechos, medicinas, diplomacia paralela. Son calles de acceso a la profundidad del frente, obligan a crecer y ampliar su frontera de control, ampliar la zona de disputa de cada frente.

El lago es una zona de nadie que favorece y permite el transporte marítimo en lanchas de pescadores. Al estar el lago sin fuerza naval del Ejército y a espaldas del frente, los pescadores se convierten en fuerza naval y son atacados como objetivo militar. El lago sirve como puente entre la franja central y la retaguardia del frente de Chalatenango, desde 1983. Así la cabecera municipal de Suchitoto es sometida al asedio de 1981 a 1991.

El control de la montaña de Guazapa, en convivencia con la base militar del Roblar del ejército, con su antena de transmisión, es parte del equilibrio militar en esta montaña. Así mismo, la zona del frente de Cinquera, Tejutla, alarga y da más profundidad a las zonas bajas y uso del lago Suchitlán. Se intenta instalar la radio emisora Radio Guazapa, pero fracasa.

Mapa 2. Zonas del frente de Guazapa



4. La contraofensiva general del Ejército

En 1982, el operativo Fénix contra Guazapa, con más de dos mil efectivos de los destacamentos militares de las zonas occidental y central, y La Unión, es la primera concentración estratégica regular para barrer, despoblar y arrasar, como inicio de la contraofensiva general continuada del Ejército de 1982 a 1986. Son operaciones para desestabilizar los frentes de la franja central y marino costera.

La lección es superar la defensa regular de Guazapa en 1982, después del operativo Fénix. La guerrilla aprende a replegarse, repoblar y resistir para conservar el frente de guerra, es una defensa irregular. Logra separar guerrilla-población y nace la idea de la fuerza móvil.

La prolongación de permanencia del Ejército, hasta por 15 días, tiene efecto en la población de la zona liberada y se diseña la primera resistencia con los tatús, túneles subterráneos, que incluye a menores de edad con sus padres, que adquieren hongos de piel, enfermedades, falta de alimentos de reserva, ante una permanencia de una semana o dos en los tatús.

Por ello, la resistencia militar del frente tiene que cambiar la forma. Tomar en cuenta que la tierra arrasada del 1982 y 1983 destruye casas, vacas, perros, gallinas; quema cultivos de los caseríos; profana y destruye iglesias. No menos de dos mil escuelas en todo el país fueron destruidas o averiadas (Clements, 1984).

El operativo de rastrillo, incursión de un día de duración, pasa a durar una semana, y luego 15 días en distintos cuadrantes del frente hasta 1987.

En la defensa irregular, la guerrilla retoma el espacio y la población retoma el territorio. Pero predomina el desplazamiento de población, que es un factor crítico.

En estos desplazamientos de población, un segmento va a refugios del país improvisados, y otros a los dos refugios transfronterizos de Honduras, y un tercero provisional de la Virtud emigra hacia asentamientos en Panamá, Costa Rica y México.

4.1. Zona metropolitana

Inicialmente, antes de 1981, el control social urbano de algunas colonias, calles, barrios de los municipios de Ciudad Delgado, Soyapango y Mejicanos era posible, pero al evidenciar el control, los líderes sociales pagan un costo muy alto. La zona metropolitana, por ser zona de control del régimen político legal y del Ejército, se convierte en zona de resistencia política. Tiene base social amplia con simpatía a la guerrilla, donde operan comandos desde 1972-1991.

El Estado liquida calle por calle a docenas a jóvenes, con fusilamientos, y también con desapariciones, como castigo ejemplar a la población vecinal. En un sentido militar, no existían zonas de control en el área urbana, como en el frente rural. Ello indica que organizar una preinsurrección urbana tiene un alto costo social. Y se tienen que establecer nuevas funciones de apoyo a la logística de los frentes de guerra.

Además, la zona paracentral tiene los frentes de los cerros de San Pedro (PRTC), de San Vicente, Cinquera y Tejutla (FPL); con Guazapa conforman este conjunto de territorios de resistencia de la franja central en la pelea de la carretera central conocida como CA1.

4.2. Zona occidental

La zona occidental es el frente de Santa Ana. Después de la derrota del FMLN en 1981 en varias áreas de Santa Ana, intervino el Ejército de Guatemala en el municipio de Metapán, donde aniquiló un contingente. Las fuerzas dispersas quedaron en función defensiva y en campamentos inestables. Se logra un área en el flanco oriental del departamento de Santa Ana, donde unas montañas bordean el río Lempa y sirven de puente con la retaguardia de Chalatenango. Son campamentos muy inestables, con poca base social. Comparten allí apoyo de redes de población la RN, el ERP-FPL. Para la RN es puente de enlace y acceso a Chalatenango y Guazapa, desde 1983.

4.3. Zona de Oriente

Este frente de guerra, al sur de Usulután, es clave en la franja central costera de Oriente desde 1981. Comparte territorio la RN con las FPL, el PRTC y el ERP. Su función es el control irregular de la carretera litoral, una vez derribados dos puentes, el de Oro y Mercedes Umaña, del río Lempa, que divide el país en dos mitades, la norte y la oriente. Con la pelea de esa carretera en los paros de transporte.

A la orilla del río Lempa se da el control de áreas, montañita Linares, símbolo de profundidad, controlando ambas orillas del bajo río Lempa de difícil acceso en los municipios de San Francisco Javier, sur de Berlín, y Mercedes Umaña. Esta zona peleada se extiende a la sierra Tecapán Chinameca-cerro El Tigre, continuándose la zona de disputa hasta a la franja marina de la bahía de Jiquilisco: en medio de manglares para campamentos, hospitales, bodega, control del bajo río Lempa. Apoyo de los pescadores en una bahía con incipiente control de la fuerza naval del Ejército.

4.4. Zona norte

Simultáneamente en la ofensiva final de 1981, surgen los frentes de Morazán y Chalatenango. La primera reacción del Ejército es la represalia, el castigo masivo a la población, en caserío El Mozote de Morazán y el río Sumpul de Chalatenango; luego, en 1982 en Copapayo, a la orilla del Lago Suchitlán, del frente de Guazapa.

La retaguardia Chalatenango-Morazán tiene profundidad de la zona de control por estar ubicada en el borde de la franja transfronteriza de la República de Honduras, clave estratégica, para entender el equilibrio inestable y las fronteras flexibles de la zona norte.

4.5. Frente de Morazán

Es la provincia más lejana de San Salvador. Su estabilidad se debe al menor número de operaciones del Ejército y estacionamiento de tropa, al contrario de la inestabilidad en el frente de Guazapa, sometido a continuos rastillos. Así Morazán instala poderes duales, poder de doble cara.

Tiene condiciones estratégicas para dirigir la guerra, la política, el apoyo a la diplomacia y la ubicación de la radioemisora Radio Venceremos (RV). Es base logística, tiene desarrollo de fuerza local, concentración de batallones móviles estacionados y la Brigada Zablah, dislocada entre 1983-1985.

La RN comparte el territorio desde su origen en 1981-1992, con el ERP. Juega un rol defensivo-ofensivo en la resistencia militar del flanco sur de Morazán en toda la guerra en los municipios de Cacaopera y Sociedad.

En 1983, concentra el batallón móvil Sergio Hernández, que pasa por el frente Usulután, Berlín, cruza el río Lempa y se Integra a Guazapa, y con el batallón Carlos Arias, forman un agrupamiento estratégico móvil.

Sigue su ruta de acción en Paisnal-Tacachico, aniquila fuerzas estacionadas y tropa que se mueve en ferrocarril hasta llegar al municipio Masahuat de Santa Ana, a orillas de río Lempa. Contribuye a fortalecer el flanco del frente de Santa Ana, que utilizan ERP-FPL-RN, en apoyo al flanco de retaguardia de Chalatenango. El agrupamiento de batallones móviles irregular de la RN regresa a su frente Morazán y Guazapa, usa el corredor nacional elástico de logística, que une los corredores interfrentes.

4.6. Frente de Chalatenango

En 1983, la RN comparte la retaguardia que sostienen las FPL, y organiza la base logística, escuela militar para oficiales, centro de edición de propaganda, base de Comandancia General del FMLN, "Campamento clavel", 1983-1988 y el enlace directo y coordinación con los refugios de San Marcos Ocotepeque de Honduras.

Como en Morazán, a diferencia con otros frentes, la cantidad de operaciones de presión es menor, lo que da estabilidad mínima, con áreas de territorios de control que cobran profundidad, por estar en la larga franja fronteriza con la República de Honduras, que asume una neutralidad activa en el conflicto interno.

Chalatenango recibe el primer reconocimiento oficial de frente de guerra el 15 de octubre de 1984. El Presidente Duarte invita al diálogo de La Palma, reconoce a la fuerza representativa del FMLN. Se realiza un acto protocolar de parada militar al poder civil que representan Guillermo Manuel Ungo y Rubén Zamora. Las otras reuniones son en territorio del Gobierno, Ayagualo, la sede de la Embajada Vaticano.

4.7. La recuperación del frente de Cabañas (1985)

En 1981, en la ofensiva final, se ataca y asedia el destacamento de Sensusupeque. La respuesta de este cuartel es arrasar los cantones Santa Marta y San Felipe, del municipio Villa Victoria de Cabañas, lo que obliga a la población a trasladarse a un refugio provisional en la franja fronteriza, municipio La Virtud de Honduras, y trasladarse a San Marcos Ocotepeque, con apoyo de autoridad hondureña y de ACNUR.

La reconquista del frente de guerra ocurre en 1985 con guerrilla de la RN que, desde Chalatenango, cruza el río Lempa. El frente está despoblado. Con la repoblación de 1987, activa su poder local, organiza la producción y apoya a la guerrilla. Sirve como ruta de comunicación por el borde fronterizo entre la Comandancia de RN y ERP con Morazán.

En un repliegue llega el campamento Clavel de la Comandancia General de la RN, por la contraofensiva final del Ejército en 1988, en Chalatenango. En la planificación de esa campaña militar final el Ejército no considera a este frente recuperado.

En agosto de 1991, un hecho sin precedentes de la guerra de liberación nacional y para el Ejército de EE. UU. es la visita al frente, sin consentimiento del Ejército, del jefe de la misión militar de EE. UU., general Omar Hamilton, en ese momento coronel. El delegado del Congreso Dick McCall y el embajador William Walker del Gobierno de Estados Unidos, en el país. Se reúnen con el Estado Mayor de la RN-FARN con los tres poderes de EE. UU. La guerrilla da seguridad a los Marines de la Embajada, legitima la zona de control y da luz fuerte al fin de la guerra.

5. La demarcación de las fronteras flexibles de los frentes de guerra

El Ejército considera reductos de resistencia las zonas liberadas que pueden desmantelarse en operaciones de rastrillo continuo de corta y larga duración, para desestabilizarlos con tierra arrasada. Así lo difunde en 1986.

Cada frente de guerra resiste con base social, fuerza militar, liderazgo, y dirección política militar. El frente resiste militarmente con pequeñas fuerzas dispersas a una masa superior de fuerza militar, es el inicio de la evolución del equilibrio inestable. Se pasa de la resistencia regular a la defensa irregular del frente de guerra, con un núcleo de ejército irregular, territorio y población.

Esta situación nacional configura, para cada uno de los frentes, varios acomodos en la demarcación de la jurisdicción de fronteras flexibles. Esto significa una dinámica de contracción de la zona de control, y ampliación de la zona de disputa, o zona de nadie. La recomposición comienza con las operaciones de tierra arrasada que modifica, además, la relación económica y los asentamientos de población.

Las fronteras flexibles tienen dilatación o contracción de sus zonas, según presión de las continuas campañas militares de la contraofensiva general de 1982-1986. La figura de la demarcación de fronteras elásticas nace en zona liberada. Es un hallazgo de este estudio. Guarda un principio organizativo territorial flexible de constante resistencia militar regular en la franja central y marítima, las retaguardias del norte de Morazán, donde participa la RN-FARN.

El resultado es que los límites de las fronteras de cada frente dependen de la correlación de fuerza militar entre la dirección militar y política de la guerrilla, la resistencia de la población a nivel nacional, a la contraofensiva general de 1982-1986. Así evoluciona un equilibrio inestable territorial, en

el campo estratégico, en la franja central y marítima costera. Los frentes conservan sus fronteras elásticas, población mínima y fuerza militar intacta.

La maniobra de la contraofensiva del Ejército es dismantelar la franja central y luego rematar la retaguardia, en Morazán y Chalatenango entre 1987-1988; es un cálculo de que la guerra se agota en 1988.

Se genera la dinámica funcional de la guerra irregular de la guerrilla, y la guerra regular e irregular del Ejército; corren en direcciones opuestas pero en el mismo territorio.

Resistir la contraofensiva general del Ejército nacional, en todos los frentes de guerra asincrónicamente obliga a la ampliación de las zonas de disputa. Y es un momento crítico militar-social en 1985. Entonces es obligado el repliegue de los agrupamientos de batallones móviles, menos población en zonas de control y plantea el binomio población-repoblación, ley social del conflicto.

Los frentes presionados militarmente por la contraofensiva general enfrentan nuevas modalidades irregulares del Ejército tales como ataques sorpresas y desembarcos helitransportados en cualquier punto del frente de guerra. Ello modifica la visión del control territorial, que aquí se postula como el equilibrio inestable del control territorial nacional. Su fuerza móvil no viene a controlar el terreno, sino a buscar contacto con la fuerza estratégica de la guerrilla para aniquilar fuerza militar.

Esta presión militar continua de la contraofensiva tiene un efecto en la demarcación de las fronteras: zonas de disputa, zonas sin control de nadie. La flexibilidad y elasticidad de las fronteras de los frentes de guerra, en toda la guerra interna, es el equilibrio inestable. Su corazón o centro de gravedad.

El Ejército quiere sacar el pez del agua, expulsar a la población y expulsar a la fuerza guerrillera de su base social, que pierda el centro de gravedad del control territorial del frente y no conserve la fuerza militar, la población y el frente de control.

El control social del territorio nacional, tan pequeño y con sobrepoblación en territorio en disputa, de nadie, es una pelea a muerte entre dos autoridades, la legal y soberana, y la legitimada por las zonas de control por el reconocimiento internacional y el reconocimiento de nación de 1984.

En 1985 en reunión de la Comandancia General, en Morazán, se presenta una modificación estratégica político-militar del FMLN para seguir resistiendo con la guerra de guerrillas como táctica principal de combate, sin renunciar a reconcentrar el ejército irregular, ofensivas tácticas y golpes estratégicos.

El principio de la estabilidad y el equilibrio inestable de los frentes de guerra es la constante de la resistencia continua, la organización de la población que permite recomponer el desarrollo-irregular de fuerza local territorial en las zonas de control que van en dilatación y contracción de sus fronteras, diluidas además con una fuerza móvil estratégica dispersa en guerra de guerrillas.

6. Dos ejércitos de ocupación ante una mayoritaria población neutral

Si se hace un recuento histórico de las nuevas relaciones sociales en las zonas de control, estas se inician cuando se da la separación de la guerrilla y la población local y el poder local, para la constitución del ejército irregular, la fuerza con movilidad estratégica.

No se puede seguir defendiendo directamente a la población y al territorio en forma regular. Para ello se replantea la constitución de fuerza local-milicia. Cada frente de guerra, para resistir a la gran masa de fuerza, debe oponerle la pequeña fuerza móvil dislocada (1985-1988). La nueva dinámica social en los frentes se marca por desplazamientos de población y repoblación, que incluye a la mayoría de la población neutral que sobrevive en fuego cruzado ante dos ejércitos de ocupación.

Esta relación social con la población cambia al organizarse los batallones móviles y sus concentraciones de brigada. No es sinónimo de control territorial, el patrullaje militar o de policías en esa época. Ambos ejércitos son de ocupación, y pueden creer que con dominio militar se establece el poder local del territorio. La realidad es que la mayoría de la población es neutral en el fuego cruzado y dialoga con los dos.

La población acomoda costumbres y lenguaje para comunicarse con las dos fuerzas que están en su terreno. La causa de esta dualidad es que cada ejército nacional dividido es del mismo origen social: campesino. Es la dualidad social de la guerra interna.

La alta densidad de población en la estrechez de territorio es un factor cualitativo. Mientras tanto, la minoría de la población se define por uno u otro bando militar. La lógica de los estrategas contrainsurgentes es no medir consecuencias de la tierra arrasada, que equivale a exterminio de la población neutral.

Los desplazamientos de población en todos los frentes obedecen a los ritmos de la contraofensiva general del Ejército, de 1982-1986. Su idea es recuperar las zonas territoriales perdidas en 1981, en los frentes de Guazapa, Usulután, San Vicente, cerros de San Pedro. Recupera áreas en disputa, pero las fronteras de los frentes guardan la elasticidad de resistir, alrededor de la población, que es un centro de gravedad o el ojo del ombligo psicosocial, en el equilibrio inestable.

El máximo de la despoblación coincide con el agotamiento efectivo del reclutamiento forzoso para ambos bandos, que se compensa en repoblaciones. La desestabilización por el desplazamiento de los habitantes es el centro del ojo del huracán y pone a prueba la elasticidad de fronteras en la resistencia, según la duración de las operaciones.

El Ejército desde 1983–1984, con las operaciones de tierra arrasada, quiere repoblar y ganar el corazón, la mente de la población. Son áreas para recuperar territorio; intenta instaurar un poder local subordinado.

El retorno de dos refugios transfronterizos, Colomoncagua en la franja de Morazán y Mercedes de Ocoatepeque en la franja de Chalatenango, es un acontecimiento de movilización en plena guerra; coincide con la operación final de la guerra del Ejército nacional, contra las dos retaguardias para desmontarlas de 1987-1988 y aniquilar a la CG. El Ejército no busca aniquilar población, considera que la guerrilla quedó aislada de la población en los frentes en 1986.

7. La disputa política del territorio por la vía electoral

Para ganar a la población, la alternancia recuperada por el PDC convierte en más complejo el manejo militar de la zona de control para el FMLN, en el contexto de la contraofensiva, y elecciones en guerra. El PDC es congruente con intentar el control social: inicia la disputa política del territorio y de la población. La guerrilla desmantela las cabezas de los poderes locales, las milicias, defensas civiles, del antiguo régimen dictatorial. Es disputa política territorial simultánea.

El Gobierno y los alcaldes convocan a elecciones: usan el escudo social, buscan funcionar para ejercer su soberanía. Desde 1984, en el Gobierno de Duarte, se respeta a la población neutral, salvo excepciones. La disputa política es por el poder local, alcaldías, y repoblación. El alcalde puede estar de planta, o en el exilio. Pero los planes de reconstrucción son “aldeas estratégicas” con repoblación forzosa del Ejército, sacada del modelo de la guerra de Vietnam.

El boicot a elecciones no es efectivo, es la tripe disputa del Ejército, ARENA, el FDR-FMLN ante la población en las zonas de control y el poder de doble cara. La alternancia que gana el PDC es excluyente pero es un paso político, no participan ni el FDR, ni FMLN. Pero Duarte legaliza su soberanía. Reconoce tácticamente los territorios del FMLN con el Diálogo de La Palma en 1984. Y espera ganar la guerra en 1988.

8. La contraofensiva “Hasta el tope” (1989)

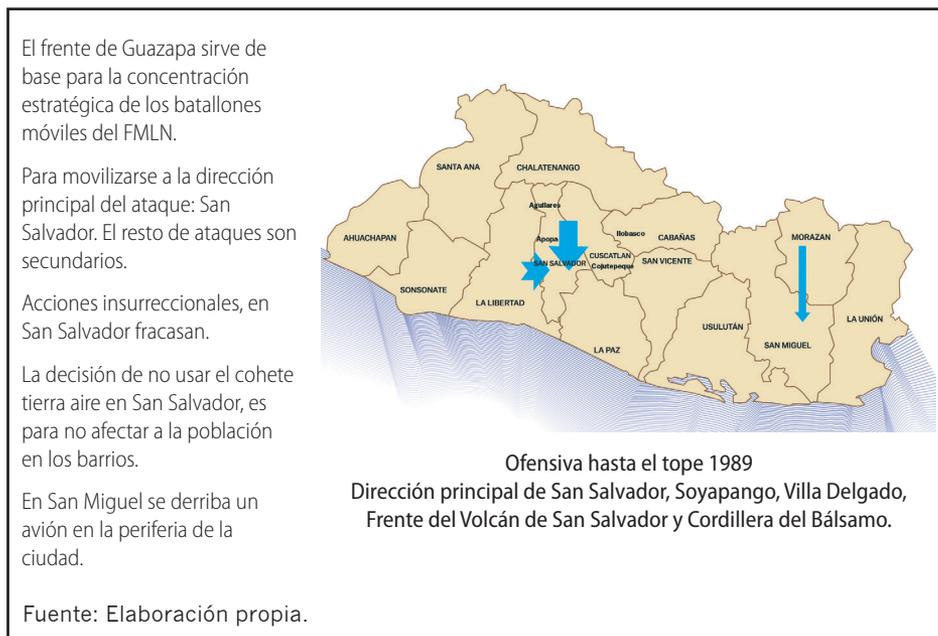
Ha terminado la contraofensiva del Ejército nacional para desestabilizar todos los frentes de la franja central y costera, en los años 1982-1986, para la recuperación del territorio nacional perdido por el Estado. Culmina con su ofensiva final de mayo de 1987-1988, contra la retaguardia de Chalatenango y Morazán, para ganar la guerra y negociar.

La contraofensiva del FMLN de 1989 es la última posible; usa toda la fuerza que puede concentrar, todos los recursos acumulados. La guerra se agota militarmente, y se potencia la vía negociadora. Es un cálculo de tiempo político y tiempo militar estratégico para el Ejército y el FMLN.

Hay gran diferencia entre la ofensiva final de 1981 con doce direcciones de ataque simultáneo y la contraofensiva Hasta el Tope, de 1989, que tiene una dirección principal de ataque hacia la capital de la República y otras direcciones secundarias, entre ellas San Miguel, y otras terciarias en ciudades de menor importancia relativa.

El FMLN ha resistido armónicamente, conserva la fuerza estratégica guerrillera y la ofensiva de 1989 tiene dos concentraciones móviles estratégicas. Una secundaria en Oriente y otra, la principal, que se concentra en el frente de Guazapa, para penetrar la capital de la República y tomar varios sectores urbanos (ver mapa 3).

Mapa 3. Ofensiva “Hasta el tope”, 1989



El equilibrio inestable de toda la guerra irregular llega a su punto con la tregua unilateral de octubre de 1991. Se inicia una tranquilidad por la decreciente escala de operaciones aéreas y terrestres. Luego un cese al fuego y el fin de la guerra interna.

La guerra aérea no tiene sentido por la disponibilidad del cohete tierra-aire SAM 14 del FMLN, que no usa en 1989 por razones políticas para no afectar a la población de la colonias de la capital. Se usa para derribar un avión en San Miguel.

9. La ruta estratégica de abastecimiento de armas

El punto de recepción del corredor marítimo es una pequeña playa al borde del Pacífico de la montaña de Jucuarán, bajo el mando de ERP (ver mapa 4). Se observan allí el punto de recepción marítimo y el trazo del recorrido terrestre hacia los distintos destinos en los frentes de guerra. Se cuenta modestamente con el apoyo desde los refugios, en Honduras. Las armas pasan a bodegas locales. Desde esta playa que comienza la ruta en varios tramos del corredor nacional de logística, según los destinos.

Tiene el soporte de varios operativos de las cinco organizaciones del FMLN que cargan, transportan varias toneladas a mano, en la espalda, con fardos de pertrechos. El corredor es un reflejo del equilibrio inestable de las zonas de control, disputa y de nadie; soporte para las columnas de transporte que recorren calles, bordean montañas, atraviesan la periferia de ciudades y cruzan ríos. Algunas rutas tienen distancias de ochenta a cien kilómetros.

La marcha logística es para distribuir las armas a sus destinos en los frentes de Guazapa, Chalatenango, Morazán, Usulután, cerros de San Pedro, San Vicente. Este corredor nacional en su trazo permite trasladar toneladas de armas, durante ocho años (1982-1990) en columnas de cargadores.

Se destaca el rol del frente de Usulután para la recepción hasta del frente de Guazapa. La expansión del frente sur, de Usulután, da su rol para el corredor logístico estratégico nacional, tanto de recepción como de ruta de transporte semejante a la ruta logística Ho Chi Minh, bajo la selva, con carreteras y camiones. Si se compara el flujo y corredor logístico de abastecimiento de EE. UU. del ejército: La proporción es de 100 a 1, con lo que puede transportar la guerrilla.

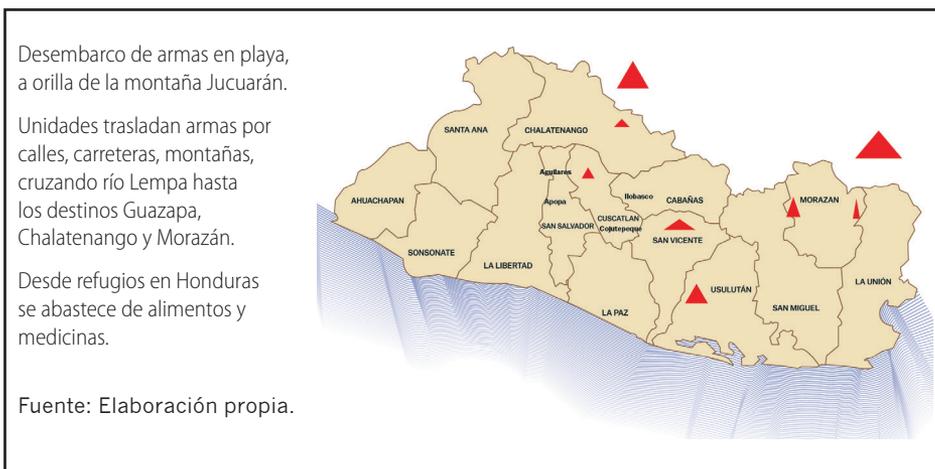
Cada frente de guerra organiza su autoabastecimiento, usa calles, transporte con apoyo de la población; crea rutas, corredores inestables para abastecimiento logístico; compra alimentos, telas, medicinas, mochilas; traslada personal técnico, heridos; ingresa internacionalistas mexicanos, historiadores, antropólogos, médicos, que pasan a técnicos de taller, hospital.

En las zonas en disputa aparecen negocios prósperos, comerciantes que traen ropa, botas, alimentos y medicinas. Son las expresiones de la economía de guerra autónoma que funciona alrededor de los frentes.

La zona metropolitana enlaza con los corredores logísticos nacionales, donde se traslada personal, enlace, correos con los frentes de Guazapa, Usulután, Morazán, Santa Ana. Da apoyo a campamentos móviles en el área de bosque de café del volcán de San Salvador y la cordillera del Bálsamo. Y es clave en la logística de 1981 y 1989, en función de la guerra irregular.

En San Salvador se realizan tareas de diplomacia, relaciones políticas, con movimientos políticos, empresariales, obreros. Se recoge información por la inteligencia popular, tanto en lo rural como en lo urbano. Además la Radio Venceremos es la fuente de información estratégica para la población de cualquier bando.

Mapa 4. Ruta de abastecimiento marítimo y corredor terrestre



10. Consideraciones sobre las zonas de control

El mapa de cese al fuego contempla el reparto de las zonas de control, disputas y tierra de nadie, el resultado final del conflicto; legitima un acuerdo de poderes emergentes del conflicto interno, una forma de intervención multilateral externa al Estado para reformarlo. Lo firman la ONU, el Gobierno y los insurgentes negociadores.

Establece fronteras del control territorial de las partes como visión político militar “de tierra ganada”, tierra defendida por dos partes en conflicto armado irregular hasta esa fecha concluyente. Significa la delimitación de fronteras elásticas en el transcurso de la guerra y ahora es un mapa estático.

El mapa 5 del cese al fuego marca tres franjas: la norte, la central y la costera. La zona norte coincide con las dos retaguardias, los frentes de guerra de Chalatenango y Morazán. Estas dos zonas no integradas históricamente por el Estado. Las zonas del centro y occidente, con mayor desarrollo, reflejan la visión del control territorial desde la capital de la República.

La franja central tiene dos ejes de calles. La carretera Panamericana CA-1, y la carretera del litoral, zona y franja de disputa. El esfuerzo del Ejército es recuperar y defender las áreas de economía en la franja central. Por tanto, el frente de Guazapa, cercano a la capital de la República, es amenaza latente y da la sorpresa estratégica en 1989.

La evolución de la guerra en la zona occidental es desfavorable a la guerrilla. Los departamentos de Sonsonate, Santa Ana y Ahuachapán, los controla el ejército, desde 1981, a excepción del flanco de la retaguardia de Chalatenango, del municipio de Masahuat y la zona de nadie y disputa de Nueva Concepción.

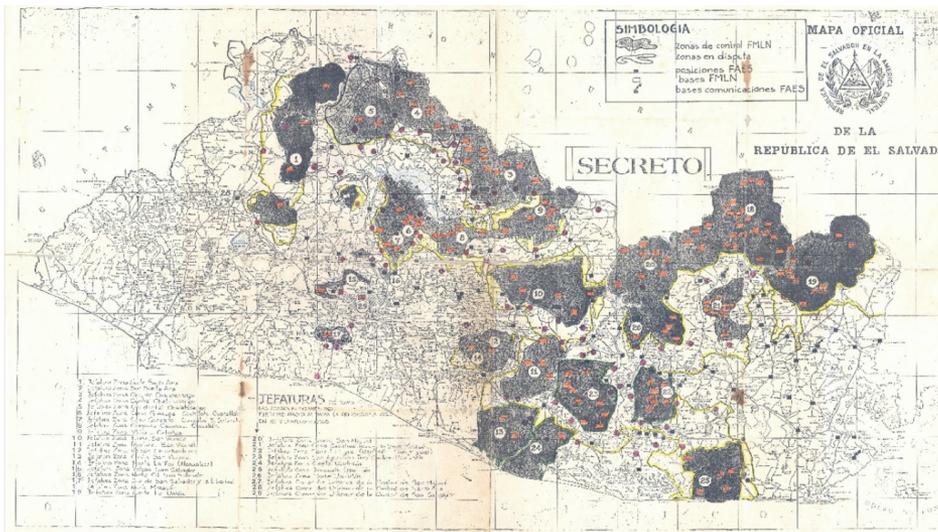
La zona nororiental la pierde el Ejército. Destaca el abandono del golfo de Fonseca, desde 1914, que se recupera muy posteriormente en el año 2005, al instalarse simbólicamente la antena Soberanía, de radio y televisión salvadoreña, en la isla Meanguera¹.

El golfo de Fonseca se convierte, en esta inercia histórica, en área de nadie y se ocupa para el traslado marítimo de armas en pangas o lanchas largas que viajan de noche y no son detectadas por los radares marítimos colocados en alguna isla, dado que se mueven aprovechando las ondulaciones del mar. Luego desembarcan en la playa al borde costero de la montaña Jucuarán, donde inicia el largo camino del corredor logístico interno.

El cese al fuego es 100 % sin enfrentamiento militar. Por ello es importante el mapa final del cese del fuego. No hay litigio de territorialidad. Cada quien está asentado por acuerdo político. Con el cese del fuego termina la guerra de facto, la inmovilización de los dos bandos. Equivale a fin de la guerra, como instrumento de la política. (Hevia Sierra, 2001). Corresponde a la recuperación de la administración política territorial del Estado en época de paz.

1 En 1914, se entregan los recursos naturales del Estado de El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá (Ruiz Aguilar, 2010) por el Tratado Chamorro Bryan, que no permite usar los recursos naturales del golfo de Fonseca, el lago de Nicaragua, el río San Juan, y construir el Canal de Nicaragua. El golfo de Fonseca queda olvidado como tierra de nadie que décadas después ocupará la guerrilla para el transporte de armas (Torres Rivas, 1993).

**Mapa 5. Mapa del cese del fuego.
Elaborado por las partes y aprobado por ONU, 1991**

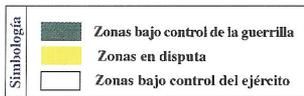


Fuente: Comandancia General.

**SITUACION TERRITORIAL
AL FINALIZAR LA GUERRA**

MAPA IV

El Ejército nunca presentó mapas a las Naciones Unidas. El mapa elaborado por la guerrilla y las posiciones establecidas para el cese de fuego, bajo control de Naciones Unidas dan una idea bastante cercana a la real situación militar al finalizar la guerra en 1991.



El Estado Mayor de la Guerrilla elaboró este mapa para ser presentado a las Naciones Unidas durante las negociaciones en 1991

Fuente: Villalobos, 2001.

III

1. Primeros contactos internacionales

La primera discusión sobre beligerancia se da en 1978, ante la visita del delegado de la CICR de Ginebra a territorio urbano. El jefe de la RN, comandante Ernesto Jovel, lo conduce a la casa clandestina donde están algunos capturados. La RN acepta los acuerdos de Ginebra sobre prisioneros; posteriormente, en 1982, se comenzaría el intercambio y entrega de prisioneros desde el frente de guerra.

La guerrilla del ERP, en su fundación en 1972, declara su principio de que no recibe órdenes de Moscú, La Habana, Pekín, Washington DC. Para ello debe acumular el fondo de guerra de varios millones de dólares, lo que da relativa independencia política nacional e internacional a los cuatro grupos, FPL-ERP-PRTC-RN entre 1972-1978. La RN en 1977 tiene contacto con la cancillería de México; en 1978, apoya al sandinismo, de Nicaragua; abre su relación con Panamá y con Costa Rica; en 1979, con Cuba.

2. La neutralidad activa de Honduras en el conflicto interno de El Salvador

El deterioro y rompimiento de coordinación entre los ejércitos de la región —Guatemala, El Salvador, Honduras y la Nicaragua de Somoza— se desarrolla cuando los ejércitos de El Salvador y Honduras se agreden en agosto de 1969. No oculta el objetivo del plan militar salvadoreño de conquistar un corredor territorial de salida al Caribe, en Honduras, declarado por los coroneles en agosto de 1969.

Interviene la OEA, al imponer el cese al fuego, el cese de hostilidades, el resguardo de franja fronteriza y la retirada del Ejército salvadoreño del territorio de Honduras.

Honduras no actúa como el ejército de Guatemala. Su neutralidad política y militar y su movimiento de péndulo dependen de la presión de la gran potencia EE. UU. Su neutralidad es relevante para El Salvador y su conflicto, salvo las excepciones de su involucramiento.

Las FPL y la RN ocupan la franja fronteriza del lado de Honduras, que son montañas, desde 1983, como territorio de reserva. Sirve al núcleo de la Comandancia General, en 1987, en la ofensiva final del ejército.

3. Los refugios de ACNUR en Honduras

Los refugios de ACNUR en Honduras están ubicados en el borde de la franja fronteriza, signo de neutralidad de la frontera, y se convierten en respaldo indirecto dando profundidad a la retaguardia nacional desde 1981 tanto para Morazán como Chalatenango.

Los refugios están habitados por población desplazada, organizada para sobrevivir, con unidades de apoyo a los frentes de retaguardia, envíos logísticos, medicinas, comida enlatada, personal, grupos musicales, también reciben embarazadas y niños, contactos internacionales, y sirven como área de descanso discreto. Esta logística se desplaza en columnas periódicamente de las FPL y la RN.

Colomoncagua es otra ubicación del refugio-ACNUR de Honduras en la franja fronteriza con Morazán. Se destaca el área territorial de nadie, por litigio limítrofe entre El Salvador y Honduras, con dos mil kilómetros cuadrados que favorece al frente de guerra de Morazán, y le da mayor profundidad. El litigio lo gana Honduras.

4. Reconocimiento como fuerza representativa

Para la ofensiva final se despliega la diplomacia del FMLN-FDR y la iniciativa es con EE. UU. La entrega de una carta de petición de diálogo, firmada por la Comandancia General del FMLN, por intermediación del Obispo Rivera y Damas, el 16 de diciembre de 1980, muestra la autonomía, para evitar la intervención directa con la superpotencia, en la ofensiva final de enero de 1981.

Nacen dos iniciativas relevantes vinculadas con el reconocimiento territorial y político internacional a los frentes de guerra. La convocatoria a la reunión de la Internacional Socialista de América Latina en Panamá, en marzo, bajo el auspicio del general Omar Torrijos, tomando en cuenta el peligro de intervención directa y latente que alerta a Europa.

Surge algo excepcional para América Latina. Es iniciativa de México independientemente de EE. UU., con quien comparte tres mil kilómetros de fronteras. Estas acciones diplomáticas serán un soporte para el reconocimiento de los territorios de control.

En 1981 la RN introduce la iniciativa de reconocimiento de beligerancia ante la cancillería mexicana, por intermedio del embajador Gustavo Iruegas, que la presenta al canciller Jorge Castañeda, y a la que le dan el formato según los intereses de los Estados de México y de Francia. La declaración México-Francia, de agosto de 1981, permite construir una vía de solución política y de escudo a la intervención masiva y directa de EE. UU.

Este contexto permite una política diplomática de intervención internacional en el reconocimiento de territorios para detener la amenaza militar. Lleva implícita la soberanía de control territorial, explicita voluntad para negociar una salida política al conflicto. Para México es aplicación audaz de su doctrina Estrada, construida en 1930, sin sobrevalorar su doctrina.

La declaración rompe una tradición impuesta por EE. UU., de que son ellos en la región los que autorizan cualquier iniciativa que afecte su interés y el de la región. Esto constituye un precedente inédito para la región. EE. UU. reacciona de manera rápida y amenaza a México en 1981, alegando que para resolver el conflicto en toda la región, se debe invadir México y terminar el conflicto. Pero se abstiene. En 1983 invade la diminuta isla de Granada, para sacar a Cuba. Y en 1991 interviene Panamá y destruye la Guardia Nacional de Panamá (Greene, 1985).

Se instalan delegaciones del FMLN-FDR en 15 países, paralelas al Gobierno legal. Este es un salto en el nuevo orden internacional temporal en la región. Mueve toda la diplomacia mundial (Martínez Peñate, 2011).

EE. UU. quiere minimizar el reconocimiento a los frentes de guerra, reducir su representatividad. La iniciativa Comisión Stone 1981-1982 no prospera. El diálogo de la Palma de 1984 propone un desarme unilateral, un cese de hostilidades e incorporación a las elecciones sin negociar (Grenni, 2009).

Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica proponen la negociación Esquipulas con presión de EE. UU. (Martínez Peñate, 2013).

IV

Conclusiones

El pequeño territorio de El Salvador, con sobrepoblación, crecimiento demográfico desordenado, influye en el conflicto armado interno, con algunas connotaciones particulares. El general Omar Torrijos, en privado, nos decía que la guerra en El Salvador era una guerra en un mesón por la estrechez territorial y por la alta densidad de población, en barrios y caseríos rurales.

El estudio tiene un marco teórico e introduce conceptos (equilibrio inestable, poder dual, frontera elástica) para articularlos sucesivamente en el marco histórico de esta guerra interna, donde emergen dos ejércitos de ocupación. El FMLN y el Ejército nacional se enfrascan en batallas continuas por el control de la administración política territorial.

Aplicaciones del equilibrio militar-político estable

El control hegemónico del Estado-gobierno militar sobre el territorio ejerce su soberanía interna nacional, con fronteras que resguarda ante amenazas externas. Protege a sus ciudadanos pobladores en su territorio en época de paz (1962-1972) y las agrede en época de guerra (1972-1992).

Estos factores del equilibrio para el control entran en crisis en su propia estructura estatal social por la gobernanza cuando el Gobierno interrumpe el ejercicio del poder electoral del soberano, que es el pueblo.

Esta alternancia debe ejercerse en la administración política territorial del Estado, para una distribución soberana del poder en municipios, y en la Presidencia, caso Duarte y Ungo, en marzo de 1972. Fecha histórica de la ruptura con el soberano. Se ratifica que el poder armado está por encima del ejercicio ciudadano, iniciándose la interrupción de la misma alternancia política que da pie a la opción institucional de lucha electoral o lucha armada.

Esta ruptura se generaliza y la población entra en conflicto con los cuerpos de seguridad pública, autoridad, en época de paz, en el territorio, que provoca un rasgo institucional. El Estado-gobierno militar pierde control territorial en época de paz.

Aplicaciones del equilibrio militar inestable

Después de la ofensiva final del FMLN, en enero de 1981, la evolución de la zona liberada, inicia la conversión de territorios considerados focos de insurrección local, focos de resistencia, reductos armados. César Sandino acuña este concepto para la guerra de liberación nacional en la región de América Central.

Se desarrolla la gestación de los frentes de guerra en la zona oriental, zona norte, franja central marítimo costera; sin embargo, se fracasa en la construcción de un frente de guerra en zona occidental, 1981.

La hegemonía del Estado sobre el territorio y la población entra en crisis y va perdiendo control territorial (1981-1982). Ello marca la dualidad del poder en el territorio nacional entre Gobierno legal y poder legitimado y reconocido al FMLN-FDR, en 1981 con la declaración México-Francia; en 1984 en el diálogo de La Palma en Chalatenango, el Gobierno de Duarte reconoce el territorio y pide el desarme unilateral, para ir a elecciones, considerando que la alternancia política está restablecida.

De la guerra de guerrillas se pasa a la zona liberada, un tránsito de guerra regular a la guerra irregular, que evoluciona según la redistribución transitoria de la administración política territorial del Estado, en cuanto se refiere a la jurisdicción de fronteras demarcadas y flexibles, que reflejan la consolidación de los frentes.

La demarcación de fronteras flexibles en pelea por las batallas entre FMLN y Ejército nacional se describe con tres conceptos: zonas de control, zonas de disputa, zona de nadie. Estas tres tienen una dinámica e interrelación de fronteras demarcadas en cada frente, definiendo el equilibrio inestable

de cada frente, cuyas fronteras se encojen, se dilatan momentáneamente, se estiran, se reducen, amplían, que es una expresión inestable.

Esta dinámica de las batallas irregulares por el control del territorio tiene un centro de gravedad que son los núcleos de los asentamientos de población, la resistencia militar y la conservación de la fuerza militar. Resistencia, organización y desarrollo político, militar, social, diplomático, que derrota la tierra arrasada desde 1984 y que el Gobierno de Napoleón Duarte no utiliza.

En el conjunto de la guerra, la contraofensiva general del Ejército nacional (1982-1988) es la respuesta planificada de una guerra contrainsurgente. El FMLN lanza dos ofensivas generales, la de 1981 y 1989. Establece una defensiva estratégica (1985-1989) para preservar la fuerza militar, la población, el territorio, dando golpes con las tropas especiales. El valor de reserva territorial del frente de Guazapa aporta en 1989 la base angular de la estrategia final de la guerra que es la penetración de la capital de la República, que pone de manifiesto a nivel nacional e internacional que el FMLN es una fuerza que defiende el empate militar y la negociación política.

Es importante destacar la construcción del escudo diplomático en este tipo de guerra de liberación nacional, en el patio trasero de una gran potencia mundial. Este escudo diplomático antiintervención genera una fuerza política internacional por la solución política negociada. El gran salto lo inicia el reconocimiento de México y Francia al territorio, en agosto de 1981. Ante el empate militar, ningún bando puede ganar la guerra, solo por la intervención de una potencia militar externa.

Una consideración importante es ubicar la neutralidad diplomática de Honduras en sus fronteras con El Salvador en todo el conflicto interno. Cede para construir dos refugios. Su presencia e intervención contra la guerrilla es estratégica, en el sentido de que usa la mejor estrategia: evitar la guerra de fronteras contra la guerrilla. Quizás su decisión fundamental reside en que El Salvador en agosto de 1969, impulsó una guerra contra ese país. Semejante aventura permite la cautela de Honduras durante varias décadas. Pese a la presencia en su territorio de la base militar Palmerola de inteligencia de los EE.UU. y el apoyo a la contrarrevolución de Nicaragua.

Cronología: Hechos históricos (1950-1992)

1950. Nuevo orden constitucional de la República de El Salvador.
- 1969, agosto. Guerra del Ejército de El Salvador contra Honduras.
- 1972, marzo. Suspensión de la alternancia electoral en el poder para partidos políticos opositores.
- 1972, marzo, 25. Alzamiento del Ejército nacional para restituir al presidente Napoleón Duarte y Guillermo Ungo, ganadores en las elecciones.
1972. Surgimiento de la guerrilla ERP-FPL-PRTC.
1972. El presidente coronel Molina asume el control territorial de las patrullas para el control ideológico y político de la población.
1974. Surge el FAPU.
1975. Surgen el BPR, ligas populares, ligas de liberación.
1978. Visita del CICR de Ginebra a capturados por la guerrilla marca precedente. La RN acepta los tratados de Ginebra de respeto a los prisioneros de guerra, sin tener control territorial.
- 1978, septiembre. Nicaragua. El FSLN inicia ofensiva final.
- 1979, junio. Formación del Foro Popular: unión de partidos, sindicatos, frentes políticos para el derrocamiento del Gobierno militar.
- 1979, octubre. Levantamiento del Ejército del M.J.M. para evitar la confrontación militar.
1980. La Junta Revolucionaria decreta la estatización de la economía nacional.
1980. Unificación de cuatro grupos guerrilleros ERP-FPL-PRTC-RN y el PCS para formar el FMLN.
- 1980, diciembre, 16. Carta de la CG para Dialogar con Gobierno de EE. UU. entregada por el Obispo Rivera y Damas como intermediario.
- 1981, enero. Ofensiva final con 12 direcciones de ataque contra cuarteles del Ejército. Interviene el Ejército de Guatemala en el área de Metapán.
1981. Surgen zonas liberadas, inicia la lucha por el control territorial de los frentes de guerra (1981-1991).

1981. El FMLN pierde el frente de Cabañas RN y el frente occidental del FMLN.

1981, marzo. La IS se reúne en Panamá, apoya la solución política del conflicto de Guillermo Manuel Ungo del FDR y de la CG.

1981. Apertura de 15 representaciones diplomáticas FDR–FMLN: México, Costa Rica, Panamá, Washington DC, Europa, Argelia, ONU y otras.

1981. EE. UU. responde por un diálogo con FDR-FMLN con la comisión Stone.

1981, agosto. Declaración México-Francia de reconocimiento de fuerza representativa al FDR–FMLN.

1981. Inicia construcción de la ruta de abastecimiento marítimo y terrestre; incluye puente aéreo y uso del golfo de Fonseca, zona de nadie, con desembarcos de armas.

1982. Inicia entrega de prisioneros, oficiales, soldados y clases del Ejército en los frentes de guerra. Intermediación de la Cruz Roja y las iglesias.

1982. Inicia contraofensiva general del Ejército (1982–1986).

1982. El primer objetivo de la contraofensiva es barrer el frente de Guazapa con operación Fénix.

1984. Gana elecciones Napoleón Duarte. Los ciudadanos acuden a las urnas pese al boicot del FMLN.

1984, octubre. Iniciativa de diálogo en La Palma. Reconoce el Gobierno de N. Duarte el control del frente de Chalatenango del FMLN. Invita al diálogo en la asamblea de la ONU y a desarmarse e integrarse a elecciones y democracia.

1985. Recuperación del frente de Cabañas, por RN.

1986 Ejército nacional declara reductos de resistencia los frentes de guerra.

1987. Movilización estratégica de repoblación desde dos refugios en Honduras para asentarse en Chalatenango, Cabañas y Morazán. Y desde el interior del país para repoblar Guazapa.

1987, mayo. Inicia ofensiva final del Ejército contra Morazán y Chalatenango (1987–1988).

1988. Final de la ofensiva del Ejército.

1989, abril. Acuerdo de iniciar la negociación en Ginebra, entre Gobierno de Presidente Alfredo Cristiani y FMLN-FDR.

1989. Ofensiva Hasta el Tope del FMLN. Con penetración y asedio a la capital de la República.

1990. Inicia la negociación con agenda de Caracas, Venezuela.

1991, agosto. Visita al frente de Cabañas, delegación militar del Congreso (general Omar Hamilton, Dick MacCall y el embajador William Walker) al caserío de Santa Marta, municipio de Villa Victoria.

1992. Firma de los Acuerdo de Paz en Chapultepec, México D. F.

1992. Establecimiento de fuerzas en los territorios de control de los dos ejércitos según el mapa de cese al fuego.

Glosario

ACNUR: Agencia de la ONU para para los Refugiados

BPR: Bloque Popular Revolucionario

CG: Comandancia General

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

ERP: Ejército Revolucionario del Pueblo

FAPU: Frente de Acción Popular Unificado

FARN: Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FPL: Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí

FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional

GOUSA: Gobierno de Estados Unidos de América

IS: Internacional Socialista

LL: Ligas de Liberación

LP: Ligas Populares

MJM: Movimiento de la Juventud Militar

MNR: Movimiento Nacional Revolucionario

ORDEN: Organización Democrática Nacionalista

PCS: Partido Comunista de El Salvador

PDC: Partido Demócrata Cristiano

PRTC: Partido Revolucionario de los Trabajadores de Centroamericanos

RN: Resistencia Nacional

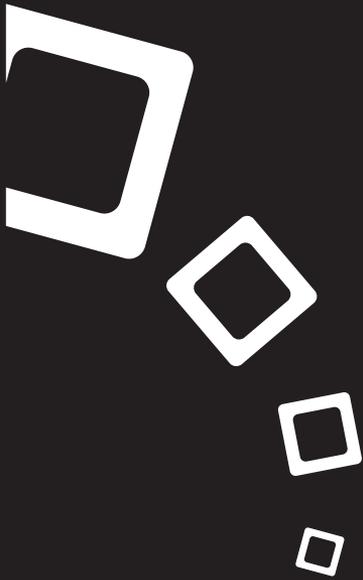
RV: Radio Venceremos

UDN: Unión Democrática Nacionalista

Bibliografía

- Aguilar Avilés, G. (1995). *Tú historia, blasón de héroes y mártires*. San Salvador: Dirección de publicaciones e impresos del Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
- Medrano Guzmán, J. (2006). *Memorias de un Guerrillero. Comandante Balta*. San Salvador. New Grafhic.
- Clements, C. (1984). *Witness to war*. EE. UU., Canadá: Bantam Books.
- Godoy, G. (1984). *Testimonio de lucha en Nicaragua. 1893-1980*. San Salvador.
- Grenni, H. (2009). Evidencias de la presencia de Estados Unidos en El Salvador durante las primeras décadas del siglo XX. *Revista Científica*, (10), 5-32.
- Greene, G. (1985). *Descubriendo al general Torrijos*. Buenos Aires: Emecé.
- Hevia Sierra, J. (2001). *La injerencia humanitaria en situaciones de crisis*. Córdoba: Obra Social y Cultural Cajasur.
- Hobsbawm, E. (2001). *Banditis. (Bandidos)*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Katz, F. (1982). *La guerra secretas en México, Europa, Estados Unidos. La Revolución mexicana*. México: Ediciones Era.
- Martínez Peñate, O. (2011). *Negociaciones de los Acuerdos de Paz*. San Salvador: Nuevo Enfoque.
- Martínez Peñate, O. (2013). *El Salvador: del conflicto armado a la negociación*. San Salvador: Nuevo Enfoque.
- Molina Rueda, B. y Muñoz, F. (2004). *Manual de la paz y conflictos*. Editorial Universidad de Granada. Recuperado de http://www.ugr.es/~eirene/publicaciones/eirene_manual.html
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2009). *Reseña histórica*. San Salvador.
- Ruiz Aguilar, A. (comp.). (2010). *"Nosotros los hombres ignorantes que hacemos la guerra". Correspondencia entre Francisco Villa y Emiliano Zapata*. México D. F.: Dirección de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Sancho, E. (2012). Cultura de violencia social del Estado y de la ciudadanía. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 2(1), 155-168. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v1i2.1362>
- Torres Rivas, E. (Coord.) (1993). *Historia general de Centroamérica*. Seis volúmenes. Madrid: Sociedad Estatal Quinto Centenario y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Villalobos, J. (2001). *De la Tortura a la Protección Ciudadana*. San Salvador: Instituto para un Nuevo El Salvador INELSA.





**El Servicio Territorial
como parte del sistema
de control social y
territorial del Estado
salvadoreño durante
el conflicto armado
(1972-1992)**

Herard Von Santos

San Salvador, El Salvador
herardvon@yahoo.com

Recibido: Diciembre 2 de 2015

Aceptado: Marzo 1 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 227-294]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2703](https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2703)

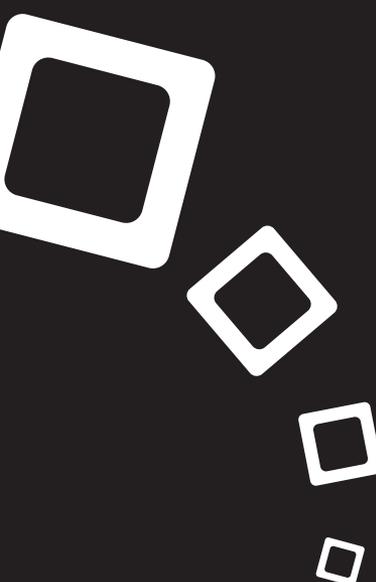
Resumen:

Estudio historiográfico desarrollado con enfoque narrativo, basado en investigación documental y en consulta de fuentes orales. Se hace una revisión histórica del sistema de control social y territorial desarrollado por el Estado salvadoreño durante el conflicto armado interno (1972-1992). Se trata de un esfuerzo académico por aportar elementos relevantes que podrían ser útiles para contextos contemporáneos, sobre todo en escenarios donde grupos armados irregulares tienen presencia en el territorio y ejercen poderes fácticos. El Servicio Territorial constituyó una estrategia para recuperar la presencia del Estado en el territorio y ejercer control social sobre poblaciones vulnerables.

Palabras clave:

Control territorial, servicio territorial, defensa civil, grupos armados irregulares, despliegue territorial, policía comunitaria.

* Estudio historiográfico original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el noveno número de la revista "Policía y Seguridad Pública".



**Territorial Service as
part of the social and
territorial control of the
Salvadoran State during
the armed conflict
(1972-1992)**

Herard Von Santos

San Salvador, El Salvador
herardvon@yahoo.com

Received: December 2, 2015

Accepted: March 1, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:1, 227-294]

DOI: [dx.doi.org/10.5377/rps.v6i1.2703](https://doi.org/10.5377/rps.v6i1.2703)

Abstract:

Historiography study done with a narrative approach, based on documentary research and consulting oral sources. A historical review of the social and territorial control developed by the Salvadoran State during the internal armed conflict (1972-1992) is made. This is an academic effort to bring relevant elements that could be useful for contemporary contexts, especially in stages where irregular armed groups have a presence in the territory and exercise powers. The Territorial Service was a strategy to recover the State's presence in the territory and exercise social control over vulnerable populations.

Key words:

Territorial control, territorial service, civil defense, irregular armed groups, territorial deployment and community, police

* Original historiographical study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the ninth issue of the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

Presentación y perfil estratégico

La actividad delictiva generada por el crimen organizado, en particular por las pandillas, mantiene en constante lucha a las instituciones del Estado encargadas de su represión. Solo en el 2015, se reportaron 6657 personas fallecidas (*La Tribuna*, 2016) víctimas de la violencia delictiva, atribuida en su mayoría a las pandillas. Es evidente ahora el control territorial alcanzado por estos grupos, lo que representa un desafío mayor para la seguridad pública encargada a la Policía Nacional Civil (PNC).

Por lo anterior, es importante echar un vistazo a problemas históricos similares, su desafío y la respuesta del Estado para combatirlos. Se presenta un estudio sobre uno de los componentes del sistema de control social creado por El Salvador para combatir los largos 20 años de conflicto interno contra los grupos irregulares armados que, en 1980, se agruparían en lo que se conoció como Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la nueva política de control social del Estado es delegada al Ministerio de Defensa y Seguridad Pública (MDSP), que utiliza cinco organizaciones principales para ejercerlo: la Policía Nacional, la Policía de Hacienda, la Policía de Aduanas, la Guardia Nacional (GN) y el Servicio Territorial (ST). Luego, desde los años sesentas, se crearía otra institución, la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN) que, bajo la dirección directa del Gobierno, coordinaría sus actividades con aquellas.

Este estudio pretende adentrarse y generar una radiografía histórica sobre el sistema de control social implementado por el Servicio Territorial como uno de los principales componentes de ese sistema, su estructura, conformación del personal, métodos y técnicas de operación, su empleo, haciendo énfasis en las lecciones aprendidas en el desarrollo de estas labores de control social.

Además, este estudio pretende conocer experiencias pasadas del sistema de trabajo en materia de control social/territorial y los impactos que generaron en la seguridad interna y pública. Por ello, constituye un ejercicio valioso para el análisis del desempeño de la PNC en la actualidad, al permitir comparar periodos y entender los dilemas estratégicos generados en contextos distintos de inseguridad pública en diferentes épocas.

El objetivo es contribuir al debate nacional sobre los desafíos estratégicos que enfrenta actualmente el aparato policial en materia de control territorial y el entendimiento de este fenómeno. Así podremos analizar los alcances y limitaciones de los antiguos sistemas de control social del Estado salvadoreño y presentar un documento con incidencia potencial para

las formulaciones de políticas vinculadas con las necesidades de evaluar, complementar o mejorar la actual estrategia de control territorial impulsada por la PNC, la Policía Comunitaria.

Se espera que el presente trabajo constituya una importante herramienta para los planificadores, analistas estratégicos, asesores legales y tomadores de decisiones en el ámbito de la seguridad pública, específicamente en la PNC y Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).

1. Introducción

En toda sociedad es necesaria la existencia de leyes y la presencia de fuerzas policíacas que las hagan respetar. La Policía, en general, tiene dos funciones principales: evitar las transgresiones de la ley y detener a los transgresores. Este ha sido, por mucho, el campo de acción de los cuerpos policiales. Con el desarrollo de la humanidad, los campos de acción policiales se han diversificado, pero un entendimiento común en su operatividad ha sido el control territorial.

Precisamente en esta situación operativa es entendido su despliegue y de él responde la creación de puestos, subdelegaciones y delegaciones con que en la actualidad se organiza; se trata, pues, de una función primaria que ahora se ve amenazada por el control territorial que ejercen y disputan las pandillas criminales.

Los desafíos al Estado también han mutado con el tiempo, ahora ya no se habla solo de criminalidad, sino de grupos irregulares armados¹ e ilegales que utilizando el terrorismo y la acción armada desafían las capacidades de la PNC para reprimirlos. Esto llevó a que los cuerpos policiales respondieran con una nueva estrategia, la Policía Comunitaria. Esta forma de encarar el desafío y su crítica vuelve importante examinar otros desafíos similares que en el pasado enfrentaron los cuerpos policiales y el Ejército salvadoreño, específicamente aquellos que tuvieron lugar durante el largo conflicto armado.

La función del control territorial ha sido permanente desde que nacieron los cuerpos policiales, pero ha sido en el reciente conflicto interno que enfrentó su desafío más importante por parte de un grupo irregular armado. Ahora que la PNC enfrenta un desafío similar, es importante volver la mirada al pasado reciente y estudiar sus lecciones para no repetir los errores y adoptar las decisiones pertinentes que permitan una victoria sobre las pandillas.

1 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. Estas organizaciones sirven a los intereses de grupos y generalmente están fuera de la ley.

A lo largo de la historia, el Estado salvadoreño se ha enfrentado a desafíos de orden externo e interno que han amenazado su propia existencia. En esas circunstancias, se ha visto obligado a improvisar y luego complementar las instituciones que tienen por objeto su defensa. Así, después de las guerras libradas contra Guatemala a principios del siglo XX, las Fuerzas Armadas (FAES) decidieron reorganizar su sistema de reclutamiento y reservas para responder con mayor prontitud y flexibilidad a los desafíos militares de sus potenciales enemigos en la región.

Este reorganizado sistema fue adscrito a una nueva rama de la FAES, el Servicio Territorial, que dependía del MDSP, se encargaría de nutrir las filas de las unidades del ejército activas con los reservistas encuadrados y organizados en el ST en casos de guerra, desastres naturales u otras emergencias.

Con el tiempo, esta organización administrativa fue aprovechada para establecer un control social y territorial, que desde 1959, con el gane de la revolución marxista en Cuba, la cual amenazaba con extenderse a toda la región, se volvió una acuciante necesidad para luchar contra la posibilidad de una insurgencia.

Así pues, desde 1960, el ST tendría la doble misión de proveer los refuerzos inmediatos a las unidades operativas de la FAES y de coadyuvar al Estado en el control social y territorial, aunando esfuerzos en esta última tarea con otros organismos como ORDEN² y la Agencia Nacional de Seguridad de El Salvador (ANSESAL)³, además de colaborar en la búsqueda de los desertores del ejército.

En el país, el control social ha sido implementado en el pasado para el mantenimiento del statu quo y los fines políticos de quienes detentaban el poder político, por ello, a veces, se confunden los organismos de control social con fines políticos e ideológicos; ese sería el caso de ORDEN con el desarrollado por el Estado para sus fines legítimos, el caso del ST.

Hay una nueva corriente a la luz de la experiencia en Colombia y en otras partes del mundo en el que el control social, o sea la función de vigilancia y represión, propias del aparato estatal, se concede a grupos privados, o se descarga en círculos cada vez más amplios de la población, englobado en lo que se conoce como la “seguridad democrática”⁴.

- 2 La Organización Democrática Nacionalista (ORDEN) fue creada y organizada en 1966 por el presidente julio Adalberto Rivera y desmovilizada en octubre de 1979 por la Primera junta revolucionaria de gobierno.
- 3 Fue creada por orden ejecutiva en mayo de 1963, siendo su primer director el Gral. José Alberto Medrano. Hacia finales de los setenta llegaría a contar con 17 efectivos entre oficiales y analistas.
- 4 Este plan colombiano se basaba primordialmente en la recuperación del control territorial utilizando las unidades Soldados de mi Pueblo, que eran unidades locales armadas y entrenadas como una unidad regular del Ejército, pero permanentemente asignadas a una población rural, el involucramiento de todo el Estado en tareas desarrollo y justicia, así como el establecimiento de un impuesto de guerra para financiarlo (Marks, 2007).

En primer lugar, hay que decir que dentro del modelo de control social implementado por el Estado Salvadoreño, el ST era más bien un complemento menor del sistema⁵, pues su función primordial era proveer los cuadros de reservistas a las unidades operativas de la FAES en caso de guerra o desastre natural, para controlar y llevar una relación detallada de los reservistas, es decir, los que han prestado ya su servicio militar, y ejercer también control estricto sobre los desertores de la Fuerza Armada⁶. En ese sentido, este no variaba de los fines u objetivos de otros sistemas en otros ejércitos occidentales.

Con las primeras acciones armadas de los grupos ilegales que luego conformarían el FMLN, el Estado buscó otras maneras de combatir la amenaza y poco a poco se fue descubriendo la importancia para la estrategia de contrainsurgencia de la FAES, del uso del ST como una estructura de control territorial y obtención de información sobre los grupos guerrilleros que empezaban a organizarse en el campo. En contrapartida, las guerrillas también llegaron a la misma conclusión y los volvieron su principal objetivo a ser neutralizado.

Ya para 1980, las unidades del ST empezaron a ser armadas en algunas poblaciones, pero aún no eran unidades permanentes; se dependía de un sistema de rotación en el que sus miembros prestaban seguridad por 8-12 horas en aquellos lugares conflictivos y luego regresaban a sus lugares de domicilio, a continuar con su vida rutinaria mientras esperaban su siguiente turno.

Sus miembros plenamente identificados por sus comunidades y escasamente armados con pistolas y machetes (a veces fusiles 0.22) eran perseguidos y literalmente cazados en sus hogares (Suárez, 1983, p. 59), esto los hacía que se fueran agrupando para su defensa, por lo general en la casa del comandante local.

Este sería el inicio de las defensas civiles (DC) que, reunidas en torno a un comandante local, recibirían el apoyo y el adiestramiento de la FAES. Después de la fracasada ofensiva final de la guerrilla, lanzada el 10 de enero de 1981, el ejército decidió organizar formalmente las defensas civiles como parte del sistema conjunto que el Ejército y los cuerpos de seguridad pública (CUSEP) establecerían para combatir a la insurgencia.

De esta manera, mejor adiestramiento, equipos y armas estuvieron disponibles. Su sostenimiento nunca fue remunerado. Al establecerse para defender sus aldeas y villorrios de manera voluntaria, sus miembros eran financiados por sus comunidades; se hacían colectas de alimentos, dinero

5 Los otros componentes eran ORDEN y los cuerpos de seguridad pública (CUSEP).

6 Artículos 245 y 263 de la Ordenanza del Ejército (Ministerio de Defensa 1983).

y ropa para pagarles algún tipo de salario mínimo; el Ejército solo proveía el entrenamiento y las armas; a cada comandancia se le distribuyó un radio de campaña para mantener la comunicación con las sedes regionales de la FAES.

Con la ayuda estadounidense, a mediados de los años ochenta, se organizó una escuela para entrenar a los equipos móviles de adiestramiento y a los comandantes locales. Esto permitió un mejor adiestramiento, a cargo de los asesores estadounidenses, y la provisión de mejores armas al nuevo programa de defensas civiles por ellos organizado. Entre 1985 y 1989, las antiguas y nuevas defensas civiles contribuyeron enormemente a desgastar y golpear a los núcleos clandestinos de la guerrilla en los pueblos y caseríos anteriormente controlados por ellas pero no se expandieron lo suficiente para derrotarlos completamente.

Pero, a diferencia de otras defensas civiles organizadas en Occidente, las salvadoreñas nunca tuvieron como misión organizar la defensa de la población ante un ataque armado externo, aunque sí colaboraron con las autoridades para proveer seguridad en aquellos lugares claves de las principales ciudades durante la guerra librada contra Honduras en 1969. Así pues, esta clásica misión en las defensas civiles no fue desarrollada en la experiencia salvadoreña. Una misión secundaria que sí cumplieron fue la de perseguir a los delincuentes comunes e infractores de todo género, capturándolos y poniéndolos a la orden de las autoridades competentes.

Hacia finales de la guerra, la FAES organizó (1988) una nueva y particular DC en la ciudad capital conformada por profesionales de distintas carreras, los cuales recibieron su entrenamiento en la 1.ª Brigada de Infantería. Algunos eran profesionales y la mayoría provenían de familias acomodadas, estas unidades de DC se salieron del esquema tradicional pero cumplieron sus mismas funciones.

La protesta de organizaciones defensoras de los derechos humanos obligaría a la FAES a no continuar con la expansión y a cancelar dicho programa. Sin embargo, durante la ofensiva rebelde de noviembre de 1989, se les pudo ver combatiendo junto al ejército en algunos municipios de lo que ahora se conoce como el Gran San Salvador.

Ahora, en retrospectiva se hará una aproximación histórica al ST para desentrañar su labor en el conflicto, en cuanto a coadyuvar en el control territorial y social en una situación compleja de seguridad interna. Con ello obtendremos las enseñanzas de sus aciertos y equivocaciones para proveerles a los conductores nacionales actuales de la seguridad pública herramientas comparativas que les permitan la toma de decisiones con una mejor perspectiva de éxito.

2. Metodología

La investigación, con un enfoque mixto, está basada en la utilización de métodos y técnicas apropiadas que desarrollan los diversos tópicos tratados por el investigador. Se han usado los estudios bibliográficos, cuadros estadísticos, esquemas organizativos, estudios y análisis de casos; además, una herramienta muy útil fue la entrevista, que se aplicó a personal que sirvió en el ST, en los CUSEP y en la FAES, para colegir de ellos lecciones aprendidas y de uso potencial para la evaluación crítica de la seguridad pública y el desempeño policial en la actualidad.

Ello ayudará a obtener las enseñanzas correspondientes a los éxitos o fracasos del ST al enfrentar a los grupos armados ilegales y su táctica de control territorial. También se obtendrá un análisis de la actuación del referido organismo durante los 20 años del conflicto interno salvadoreño, del cual se procurará enunciar sus enseñanzas prácticas.

La investigación fue estructurada alrededor de varias premisas consideradas importantes para abordar el desarrollo histórico del Servicio Territorial (hoy Oficina de Reclutamientos y Reservas de la Fuerza Armada, ORRFA). Estas premisas o apartados fueron las siguientes:

El marco histórico del antiguo ST, las unidades que lo conformaron y su sistema operacional.

El análisis de misiones, su desempeño y rendimiento en contextos complejos de seguridad.

Una aproximación a los perfiles de sus integrantes, su formación y adiestramiento.

La relación con otras unidades de control territorial en los ámbitos de seguridad pública y de defensa.

Las lecciones aprendidas y el umbral para su aprovechamiento.

El tipo de investigación que se realizó fue un estudio historiográfico sobre el ST como parte del sistema de control social y territorial de la FAES, que incluyó el análisis y consulta de fuentes bibliográficas primarias y secundarias, y entrevistas semiestructuradas realizadas con anterioridad por el autor.

La investigación bibliográfica se realizó en tres meses, de septiembre a noviembre de 2015, en dos fases. La primera, de septiembre a octubre, se dedicó a consultas bibliográficas en las bibliotecas del Museo Nacional de

Antropología (MUNA), el Archivo General de la Nación (AGN), la Biblioteca Nacional y el Museo de la Fuerza Armada de El Salvador, todas ubicadas en San Salvador.

En noviembre, durante la segunda fase, se consultó el archivo personal propiedad del autor, que comprende documentos públicos y oficiales sobre la historia de los antiguos cuerpos militares que intervinieron en el conflicto.

Cuatro importantes documentos fueron consultados: el *Manual del Servicio Territorial*, publicado el 15 de septiembre de 1990; la *Apreciación general del Servicio Territorial/Defensa Civil de la Fuerza Armada*, de fecha junio de 1987; el análisis efectuado por Ana B. Montes, Guatemala and El Salvador: civil defense as a Counter insurgency Strategy, del 1 de marzo de 1987; y el *Programa Nacional de Defensa Civil de El Salvador*, preparado por el sargento maestro Allen B. Hazlewood, del 4 de noviembre de 1983.

Los anteriores documentos fueron examinados en la biblioteca del autor (los primeros dos) y durante la vista del autor al Comando de Historia de las Fuerzas Especiales del Ejército de los EE. UU. (USASOC), Fort Bragg, en Carolina del Norte, en agosto de 2008 (los otros dos). Constituyen, hasta ahora, la más completa información sobre la labor y organización del ST en la FAES, que abarca un periodo de 170 años (1822-1992).

Otras fuentes secundarias importantes para completar la investigación fueron los artículos publicados en la revista del Ejército de los Estados Unidos, *The Military Review*, que proporcionaron datos sobre el desarrollo, concepto y operaciones de las defensas civiles, tanto del modelo salvadoreño como de otros países, consultados en la colección propiedad del autor.

Otros documentos relevantes fueron la *Ley de Defensa Civil*, del 9 de abril de 1976; el *Reglamento para el Servicio Militar de Barrio y Cantón de la República*, del 16 de septiembre de 1932; el *Instructivo para comandantes locales*, del 15 de septiembre de 1990; y la *Ordenanza del Ejército*, del 19 de julio de 1934, que establecen la normativa legal y de procedimientos que estuvo vigente en cuanto al funcionamiento del ST. Ante la falta de acceso a los archivos históricos de la FAES sobre esta temática, estas son las mejores fuentes disponibles.

Además, se realizaron entrevistas con anterioridad para documentar el conflicto interno salvadoreño; también el autor intercambió información con otros especialistas extranjeros sobre esta temática.

Las entrevistas fueron seleccionadas por su relevancia para la presente investigación al igual que por el conocimiento especializado de cada entrevistado sobre los tópicos tratados. Los entrevistados son un exjefe del C-II del Estado Mayor Conjunto de la FAES⁷, un excomandante de brigada y destacamento militar, un excomandante del Servicio Territorial, dos exmiembros de la defensa civil, un excomandante local y dos exmiembros de la guerrilla salvadoreña.

En relación con las entrevistas, es importante recalcar que los sujetos entrevistados poseen toda amplia experiencia en materia de operaciones de contrainsurgencia (COIN) y conocimiento en el desarrollo del ST y su posterior transformación en lo que se conocería como defensa civil (DC).

Entrevistas:

Gral. Div. Juan Orlando Zepeda, jefe conjunto II, Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada (EMCFA), 1985-1987; entrevista en San Salvador, 23 de enero de 2008.

Cnel. Francisco Raúl Arturo López Guevara, exdirector del Servicio Territorial, 1 de junio de 1987 al 1 de junio de 1989; entrevista en San Salvador, 3 de junio de 2006.

Cnel. José Dionisio Hernández Castro, comandante de la 5.^a Brigada de Infantería y el Destacamento Militar 1 (DM 1), 1980-1984; entrevista en San Salvador, 9 de febrero de 2012.

Sgto. José Concepción, excomandante local del Servicio Territorial, 1980-1990; entrevista en El Paraíso, Chalatenango, 4 de octubre de 2015.

Mayor Manuel Antonio Jovel Ayala, exmiembro de la DC de San Sebastián, San Vicente, 1981; entrevista en Nueva San Salvador, 10 de marzo de 2007.

Medardo Franco Rivera, exmiembro de la DC de Nueva Trinidad, Chalatenango, 1980-1982; entrevista en El Paraíso, Chalatenango, 10 de mayo y 22 de noviembre de 2015.

Silvio de Jesús Argueta, exmiembro del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), 1977-1992; entrevista en Perquín, 27 de mayo de 1993, por Reyna Samuel.

7 El C-II es la oficina encargada de ejecutar la función de inteligencia (obtención de la información entre otros) como parte de las funciones básicas del mando que un organismo militar desarrolla en tiempo de paz así como en situaciones de guerra o conflicto.

David Fernando Rauda Peraza, exmiembro de las Unidades de Vanguardia Zonales (UVZ) de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), 1979-1982, entrevista en San Salvador, 12 de noviembre de 2015.

Infográficos:

Para coadyudar al entendimiento y claridad de la investigación se decidió utilizar algunas herramientas de apoyo que a continuación son descritas:

Flujogramas verticales. Se eligió este tipo de esquemas debido a su simplicidad al explicar la manera en que se organizan ciertas funciones en una organización o sus comunicaciones entre diferentes departamentos de una organización. Los flujogramas verticales del Servicio Territorial y el sistema de la DC muestran la organización de estas agencias, su dependencia o subordinación administrativa y de mando.

Cuadros estadísticos. Permitieron colocar en perspectiva la cantidad y ubicación de las defensas civiles organizadas, entrenadas y armadas hasta finales de 1990 así como la procedencia y entrenamiento de sus miembros. Ayudan a entender el esfuerzo en la creación, entrenamiento y armamento entregado a las defensas civiles hasta ese momento. De mucha ayuda fue la apreciación de junio de 1987 realizada por el ST que muestra el estado en que se encontraba el ST hacia 1990.

Datos estadísticos:

Cuadros estadísticos utilizados para graficar ciertos elementos de desarrollo del Servicio Territorial.

Secuencia del entrenamiento de los equipos de entrenamiento móviles de defensa civil por cada departamento.

Datos profesionales y de procedencia de los miembros de las DC.

Ataques a poblaciones y fincas por el FMLN, entre septiembre de 1986 y agosto de 1987.

Personal asesinado (no en acciones de combate) de los CUSEP y el ST, de 1979 a 1983.

3. Marco histórico del antiguo servicio territorial

El cuerpo militar que antecede en la historia a las milicias del país se encuentra en la cédula del rey de España, del 25 de noviembre de 1799, en la ley 3; esta expresaba que el pie de las milicias en el reino de Guatemala, en la intendencia de San Salvador (hoy Estado de El Salvador), disponía de seis batallones de infantería y seis escuadrones de caballería, los cuales se distribuirían en San Salvador, Sonsonate y San Miguel.

Los ayuntamientos (alcaldías) eran los encargados en el siglo XVIII de efectuar los entonces “censos militares”, es decir, establecer el número de disponibles y de reservistas, así como llevar a cabo una rigurosa labor de selección del personal apto para prestar el servicio militar. Estas autoridades podían también exonerar del servicio militar a los que consideraban que era necesario separar de tal servicio o a quienes podían pagar un “préstamo” al Estado por la cantidad de 10 colones, con el cual, también se les exoneraba de dicho servicio (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1990).

Los milicianos tenían edades que oscilaban entre los 16 y los 40 años. Estaban organizados en pueblos y casas de campo. El tiempo de servicio era de diez años para cada individuo alistado. En las alcaldías se tenía embodegado el vestuario y armamento. Cada diciembre se hacía una inspección para completar los cuadros y dar de baja a los enfermos, lisiados y ausentes. Las milicias se ejercitaban durante una hora cada semana y si no tenían instrucción alguna, dos veces por semana. La milicia activa estaba de alta en los regimientos. Existían tres situaciones: los veteranos (retirados del servicio militar o en reserva), los antiguos o reenganchados (posteriormente conocidos como chucas) y los que estaban en servicio activo.

En la época de la independencia, los alcaldes hacían las veces de comandantes locales, quienes informaban a su superior jerárquico, los jefes de distrito (con autoridad sobre varios municipios); luego, este informaba al gobernador departamental, y la información obtenida de este modo, sobre el estado de las milicias y la de su comprensión territorial, era enviada al entonces ministro de la Guerra.

Durante los primeros setenta años después de la independencia (15 de septiembre de 1821), y de la constitución del Ejército, no existían escoltas militares propiamente dichas, pero, en su defecto, desempeñaban esa labor los miembros de las municipalidades (seleccionados para tal

fin) encabezados por el alcalde (quién ejercía las funciones de comandante local), especialmente en el área urbana.

En El Salvador independiente, el primer cuerpo de milicias fue a su vez el cuerpo que dio vida al Ejército salvadoreño cuando el país, un año después y junto a las demás provincias centroamericanas, declararon el 11 de enero de 1822 su unión al nuevo imperio mexicano, nombrándose comandante general de las Armas al prócer don Manuel José Arce, con el rango de coronel efectivo, con la misión de organizar la Fuerza Armada de la Provincia (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1990, p. 28).

Al organizarse el nuevo Ejército patrio, las milicias no desaparecieron por considerarse necesarias y útiles en tiempo de revolución y perturbaciones políticas. Sin embargo, a medida que el Ejército consolidaba su organización, las milicias tenderían a ir desapareciendo.

El primer reglamento de milicias (al que se agregaba el adjetivo de “cívicas”) se aprobaría el 30 de agosto de 1853 mediante decreto legislativo, ley 5 (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1990, p. 33). La ley especificaba que las milicias estarían, en número, en relación directa con el número de habitantes por cada pueblo, preferentemente mozos de 16 años, solteros y con aptitudes para las armas. En el artículo 35 del reglamento del Poder Ejecutivo, decretado el 31 de agosto de 1832, el Gobierno del Estado recibió la facultad de usar las milicias para repeler invasiones al territorio nacional procedentes del exterior, las cuales debían organizarse en todo el territorio.

Posteriormente, mediante decreto gubernamental de fecha 6 de febrero de 1841, se nombró, en el artículo 11 de dicho cuerpo (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1990, p. 29) un subinspector general del Ejército, quien era a la vez jefe de instrucción y encargado de la reorganización del Ejército que, según se sabe, estaba integrado solo por milicianos.

En 1847, se dio un decreto legislativo el 13 de marzo que, en su artículo primero, dispone que el Ejército se componga de milicias activas y urbanas o de reserva. Se consideraban milicias activas a los salvadoreños de 18 a 38 años de edad; la reserva la formaba el resto, con excepción de los empleados oficiales o privados. Según la ley 4, el decreto legislativo del 22 de marzo de 1853, artículo 1.º, se facultó al Poder Ejecutivo para que reglamentara y organizara las milicias del Estado, bajo un pie de ejército, el cual no debía de exceder de 4000 hombres (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1990, p. 30).

El 30 de agosto de 1853, se nombró a un inspector general del Ejército (jefe de las milicias) y se estableció que el servicio de milicias solo sería dado en aquellos poblados que pudieran proveer una cuarta parte de una compañía (25 hombres), que quedara al cuidado de alguno de los oficiales o sargentos, pudiendo ser incluso el alcalde de la localidad.

Para 1883, solo en el departamento de San Salvador había 18 batallones de milicianos organizados con sus respectivos estados mayores, así como con sus compañías al mando de oficiales (algunos asimilados y otros profesionales). Ya para 1884, los 14 comandantes departamentales nombraban a los comandantes locales de las poblaciones de sus respectivos departamentos. En 1904, la mayor parte de comandantes locales eran jefes y oficiales, y la fuerza permanente del Ejército era de 3000 hombres (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1990, pp. 40, 41 y 60).

En enero de 1932, se produjo la primera revuelta alentada por un partido comunista en América Latina, en la zona occidental del país. Esta difícil situación fue enfrentada por el Gobierno con una declaratoria de ley marcial, con la demarcación de una zona de operaciones, la designación de un comandante en jefe, y con la unificación, bajo un solo mando militar, de las fuerzas militares, policiales y territoriales del país (López Nuila, 2014, p. 20). Después de unos días, el movimiento insurreccional fue sofocado; en dichas acciones participaron las milicias organizadas en unidades que recibieron el nombre de Guardias Cívicas.

Desde 1940 se pudo nombrar como comandante local a las clases reservistas del ejército (cabo, subsargento y sargento). Al jefe del Estado Mayor del Ejército le correspondía conocer sobre el licenciamiento, reclutamiento, control u organización de las reservas activas, patrullas militares, etc., en estrecha colaboración con el jefe territorial. Para ello, la Sección de Operaciones e Instrucción (EMG-3) del EMCFA tenía como fin la movilización de las reservas activas. A partir del 26 de noviembre de 1958, se reconoce al viceministro de la Defensa como la autoridad ejecutiva en cuanto al mando, administración y control del Servicio Territorial (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1990, pp. 45-46).

Durante la Guerra de las 100 Horas, librada contra Honduras en julio de 1969, los miembros del ST cumplieron diferentes misiones de apoyo al esfuerzo bélico; misiones de seguridad en instalaciones claves, patrullajes preventivos en las ciudades y poblaciones, pero, sobre todo, fueron los responsables de ayudar en las convocatorias y reunión de las reservas del Ejército que se incorporarían a las unidades de infantería y constituirían el grueso de las tropas salvadoreñas en esta guerra.

El Salvador organizó una fuerza militar de 12 batallones de infantería, de los cuales 8 fueron constituidos por reservistas movilizados (González

Sibrián, 1972, pp. 172, 204 y 236) a razón de unos 400 efectivos por unidad, es decir unos 3200 en total. Ha sido, hasta ahora, la más exitosa misión de movilización cumplida por el ST durante sus más de 100 años de vida institucional.

Hacia mediados de los años sesenta, el Servicio Territorial estaba desplegado en casi todas las poblaciones del país, organizado en lo que se llamó escoltas de barrio, colonias y caseríos. Estas escoltas tenían en promedio de 8 a 15 miembros; sus jefes solo se presentaban a las comandancias locales a rendir informes a los comandantes locales. Cuando se iniciaron los programas de ayuda social y económica auspiciada por la Agencia Internacional de Desarrollo estadounidense (AID) en el programa Alianza para el Progreso, los miembros del ST se incorporaron para apoyarlo, y sus familiares recibieron también esta ayuda.

En 1976, la DC fue vuelta a organizar a través de la aprobación de la *Ley de Defensa Civil* que proveyó al país de un sistema de DC en caso de emergencias y que luego sentaría la base para combatir a la subversión (es a finales de los setenta cuando se introduce el nuevo concepto de defensa civil armada en la FAES pero sin ser desarrollado o implementado). La defensa civil armada no sería formal y operativamente organizada sino hasta 1981, luego de la ofensiva guerrillera de enero de ese mismo año.

Entre 1977 y 1979, los miembros de las escoltas militares fueron objeto de persecución y tanto ellos como sus familiares eran asesinados por las incipientes organizaciones insurgentes, mayormente en el campo y en aquellos lugares alejados de las principales ciudades del país. Algunos de sus miembros y familias fueron expulsados de sus lugares de origen y unos pocos cambiaron de bando y se sumaron a las guerrillas, algunos de estos últimos lo hicieron de forma clandestina (David Fernando Rauda Peraza, entrevista, San Salvador, 12 de noviembre de 2015) y proporcionaron información sobre las operaciones realizadas por la FAES.

Para finales de 1979, el número de efectivos del ST eran desconocidos. Después de la ofensiva final lanzada por el FMLN el 10 de enero de 1981, el ST comenzó a organizarse y ser armado de forma permanente, sobre todo en aquellas áreas más conflictivas. A mediados de los años ochenta, la ayuda estadounidense desarrolló un nuevo programa de DC; como parte del mismo, se creó una escuela para DC (desde ese momento se hablaría de la DC del nuevo programa para referirse a las organizadas, entrenadas y equipadas por los estadounidenses [Hazlewood, 1983]).

En 1988, la FAES, por iniciativa del comandante de la 1.ª Brigada, organizó la defensa civil patriótica (con profesionales de diversas ramas, pertenecientes a las clases media y media-alta) en algunos municipios del departamento de San Salvador. La DC (del viejo sistema, las del nuevo programa

así como las patrióticas) ayudaron a repeler las últimas dos ofensivas del FMLN en noviembre de 1989 y 1990.

Después de 168 años de haber sido fundado, el Servicio Territorial se desmovilizó como parte de los Acuerdos de Paz en 1992, firmados en Chapultepec, México por el Gobierno y la exguerrilla. Los miembros de las defensas civiles fueron desmovilizados (*Acuerdos de Chapultepec*, cap. 1, literal 10, b) y ninguno recibió compensación o beneficio alguno por sus años de servicio.

3.1 Estructuras

3.1.1. Las defensas civiles

Se puede decir, que existieron tres tipos de defensas civiles organizadas por los salvadoreños. La DC clásica, es decir, aquella conformada inicialmente por las patrullas de barrio y cantón, y que después del 1° de enero de 1981 se armaría para formar las primeras unidades de DC armadas. Luego estaban las unidades de DC organizadas y equipadas por los norteamericanos en un programa que inicio en 1984. Y por último, estaba la DC patriótica, organizada solo en San Salvador y algunos municipios aledaños por la 1.ª Brigada de Infantería en 1988.

Defensa civil (Servicio Territorial)

Las patrullas del Servicio Territorial, del antiguo sistema (DC antigua) eran especialmente comunes en los tres departamentos occidentales del país y en Cabañas, Usulután y Morazán a principios de 1981. Algunas de estas unidades trabajaron en conjunto con las nuevas patrullas de defensas civiles organizadas a partir de 1984, pero usualmente operaban donde estas nuevas unidades no existían. Las viejas unidades estaban integradas por unos efectivos que iban desde los 15 elementos hasta los 60.

Los norteamericanos negaron su ayuda a estas viejas unidades para no ser asociados con la “mala reputación”⁸ que tenían (justificada o injustificadamente).

Las viejas patrullas fueron dejadas en funcionamiento en los pequeños cantones y el nuevo programa se enfocó en establecer la DC en las poblaciones más grandes (los municipios). Posteriormente se trató de reemplazar progresivamente con las nuevas unidades de DC estas “viejas” patrullas pero no fue posible lograrlo en su totalidad para el final de la guerra.

8 Debido sobre todo a las acusaciones de violaciones de los derechos humanos de los pobladores por los organismos de Derechos Humanos internacionales.

La nueva defensa civil

El nuevo programa de entrenamiento crearía un nuevo sistema de DC en 1984, inspirado en el programa de acción combinado, desarrollado por la infantería de marina norteamericana en Vietnam. El programa intentó separar la DC del Servicio Territorial para corregir los señalamientos de abuso y corrupción en el viejo sistema (Montes, 1987, p. 14) y crear una estructura de defensa que complementara los esfuerzos de contrainsurgencia de la FAES. Sin embargo, esto no pudo ser logrado en su totalidad.

El nuevo sistema de la DC abolió el concepto de miembros con “salarios” y se incorporaron solo voluntarios. Cursos de entrenamiento y exámenes psicológicos para los comandantes locales y los instructores de DC fueron instituidos para remover al personal señalado de cometer abusos y con señalamientos de haber cometido actos ilegales.

La función para la obtención de inteligencia del viejo sistema fue mantenida e integrada en el sistema de inteligencia militar. Armas, municiones y radios fueron proveídos por los Estados Unidos para el nuevo programa. Un coronel de la FAES fue nombrado como coordinador nacional de la DC a cargo del nuevo programa y responsable ante el ministro de Defensa.

Oficiales del ejército fueron nombrados como oficiales coordinadores departamentales (OCODE) de las defensas civiles. En teoría eran los representantes departamentales del coordinador nacional, pero en la práctica respondieron a los comandantes departamentales militares. Muchos OCODE estuvieron bajo la responsabilidad de los oficiales S-5⁹ de algunas unidades militares.

Los OCODE eran los responsables de visitar a las unidades de las defensas civiles en sus jurisdicciones y remitir un reporte semanal al coordinador nacional, transferir armas a las unidades de DC y mantener los inventarios de munición. Los comandantes militares eran responsables de proveer apoyo y refuerzos a las unidades de DC bajo ataque de las guerrillas y ejercer control operacional sobre las fuerzas de DC en actividades de contrainsurgencia.

Después de las elecciones de marzo de 1984, cuando los alcaldes de la mayoría de municipios pudieron ser elegidos, el programa de DC proporcionaría una excelente oportunidad a las autoridades civiles y militares para planificar y organizar importantes operaciones de contrainsurgencia que tuviesen la cooperación de estas unidades.

9 Oficial encargado de la función de Operaciones psicológicas en una unidad de nivel batallón o brigada.

En febrero de 1985, el comandante del ST fue nombrado coordinador nacional de DC, uniendo a la DC con la agencia que los estadounidenses trataban de separarla. Sin embargo esto no afectó significativamente el desarrollo del entrenamiento profesional de la fuerza de DC establecida por los norteamericanos.

Para finales de 1986, 109 unidades entrenadas y armadas de DC habían sido establecidas en el país (Montes, 1987, p. 18). Esto incluía a las unidades en cantones y municipios. Algunas poblaciones solo contaban con el comandante local, quien era apoyado por la unidad de DC del pueblo más próximo. Unidades adicionales habían sido entrenadas; aprobada la inspección, estuvieron a la espera de más armas para equiparse, algo que no se alcanzó al 100 % para finales de la guerra.

Aproximadamente 18,400 personas habían sido entrenadas para finales de 1986 pero solo 12,500 pudieron ser armadas. Cerca de 2800 fusiles M-14 y 4300 carabinas fueron asignadas a las unidades de la DC y aproximadamente 5300 de una variedad de otras armas fueron provistas como apoyo a las nuevas unidades (Montes, 1987).

Tabla 1: Personal asesinado (no en acciones de combate) de los CUSEP y el ST, periodo 1979-1983

UNIDAD	1979	1980	1981	1982	1983	TOTAL
ST	7	126	77	28	9	247
GN	23	57	95	96	87	358
PN	39	59	28	47	34	207
PH	3	35	17	26	23	104
TOTAL	72	277	227	197	153	916

Fuente: Elaboración propia basado en Policía Nacional de El Salvador (1984).

Figura 2: Organización de la Defensa Civil



Fuente: Elaboración propia basado en Hazlewood (1983).

El 45 % de todas las unidades entrenadas estaban localizadas en el sector de la 5.^a zona militar (departamentos de San Vicente, Zacatecoluca y Cabañas), la zona inicial y principal foco del programa de DC, cuyo comandante militar fue uno de los que más apoyó este programa. Solo una unidad nueva pudo ser establecida en la 3.^a zona militar, en donde los rebeldes disfrutaban de considerable apoyo. En otras áreas de concentración guerrillera, especialmente en la 6.^a zona militar y en la parte oriental de la 4.^a zona militar, solo pudieron establecerse algunas nuevas unidades.

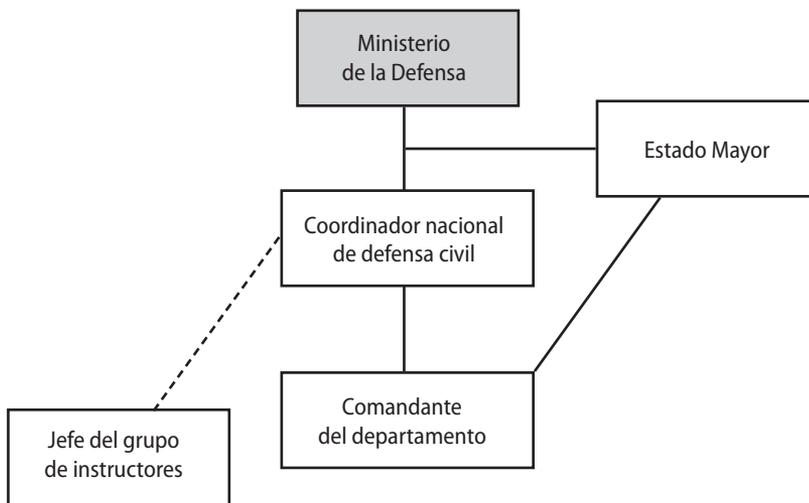
Se había planificado establecer un total de 303 unidades de DC en todo el país, 104 de ellas correspondían a las nuevas defensas civiles pero solo 220 unidades pudieron ser organizadas, entre nuevas y viejas unidades para 1988 (Manwaring y Prisk, 1998, p. 337). Una pensión de retiro había sido establecida en diciembre de 1980 por valor de 40 colones mensuales, que ya para 1990 había sido aumentada a 300 colones.

En 1985, un seguro de vida para el personal de las defensas civiles fue establecido con asistencia estadounidense. Este proporcionaba 2000 dólares estadounidenses (5000 colones al cambio de la época [Arturo, F., entrevista, San Salvador, 3 de junio de 2006]) a la familia del miembro de las nuevas defensas civiles muerto defendiendo sus poblaciones. Sin embargo, de los 35 efectivos muertos en 1986, solamente 12 familias habían recibido el pago de sus seguros para el 12 de febrero de 1987 (Montes, 1987, p. 20).

Al comandante del servicio territorial, quien era el responsable de dispensar los fondos, le fue descubierto que los utilizaba para beneficio personal (Montes, 1987). El comandante del ST era, en este caso, el mayor obstáculo para el nuevo programa. El proveía poco apoyo a sus unidades, por lo general no realizaba visitas de inspección a las mismas y se rehusaba a disciplinar (castigar) a los comandantes locales corruptos, prefiriendo rotarlos entre las diferentes unidades. La posición de comandante del servicio territorial era considerada atractiva para personal con pocas oportunidades de ascenso y al que se le consideraba un trabajo poco deseable para un oficial militar.

El Servicio Territorial representó un considerable recurso utilizable por las Fuerzas Armadas, pero continuó actuando con independencia de cualquier control real de estas, ya que las patrullas respondían oficialmente al comandante local de la población. El número preciso de los miembros de las patrullas del Servicio Territorial en 1981-1983 es desconocido hasta ahora.

Figura 3: Organización Militar de la Defensa Civil



Fuente: Elaboración propia basada en Hazlewood (1983).

Difesa Civile Patriótica

En 1988, en la 1.^a Brigada de Infantería, mejor conocida como cuartel San Carlos, se realizaron reuniones con los vecinos de las colonias de clase media cercanas y se logró reunir a un buen número de profesionales y estudiantes universitarios de distintos niveles económicos. En las reuniones, donde se hacían análisis políticos, varios individuos se ofrecieron como voluntarios para una nueva DC, recibieron entrenamiento y armas para defender sus viviendas o negocios.

El 7 de mayo de 1988, en la 1.^a Brigada de Infantería, ubicada en San Salvador, fueron juramentados los primeros integrantes de lo que se conocería como defensas civiles patrióticas (DCP) (Zepeda, 2008, p. 189). Entre ellos se encontraban importantes profesionales de la ciudad capital, quienes se habían presentado voluntariamente para incorporarse a la lucha. Los “patrióticos”, como les apodaron, se presentaban en sus horas libres al comando de la 1.^a Brigada y cumplían a tiempo parcial con misiones de seguridad y vigilancia: patrullajes sabatinos que incluían cateo de viviendas, instalación de retenes vehiculares y registro de personas en los sectores más amenazados en la capital para prevenir los actos de sabotaje del FMLN.

Los equipos de comunicaciones fueron suministrados por ellos mismos, la Brigada solo les proporcionó los uniformes, la munición y los fusiles M-14 (algunos llevaron su propio armamento, fusiles AR-15, G-3 y subametralladoras Uzi), así como el entrenamiento de tiro, la preparación física y mili-

tar básica, así como charlas de tipo ideológico. Además, oficiales profesionales capacitados en guerra psicológica y en operaciones de inteligencia asumieron parte de los entrenamientos, por eso se llegó a privilegiar el trabajo de inteligencia.

Figura 4: Juramentación de Defensa Civil Patriótica, 7 de mayo de 1988



Fuente: COPREFA (Comité de Prensa de la Fuerza Armada).

La crítica en los medios (referida sobre todo al potencial abuso que pudiesen cometer sus miembros) y los atentados de que fueron objeto por los comandos urbanos del FMLN, en varios de los cuales perdieron la vida algunos de sus más connotados miembros, hicieron que el Alto Mando de la FAES ordenara su disolución, sin embargo, más voluntarios fueron preparados en el comando de la 1.^a Brigada de Infantería y tuvieron la oportunidad de actuar en defensa de sus comunidades durante la ofensiva Hasta el Tope que el FMLN lanzara en noviembre de 1989. En esta acción, la nueva fuerza participó de los combates y ayudó a repeler a las guerrillas de sus comunidades.

Al iniciar 1991, las DCP estaban compuestas por ciento veinte miembros aproximadamente (*Blog Xibalbá, 2007*). Pese a estar adscritas al Servicio Territorial, serían gradualmente desmovilizadas de manera no oficial, es decir, no hubo actos públicos para desmovilizarlos (es posible que para no evidenciar que aún existían) y para el final de la guerra ya no operaban.

Escuela de Defensa Civil

La primera dificultad para establecer una escuela de adiestramiento para la DC era encontrar el lugar adecuado; es decir, uno que cumpliera con ciertos requisitos básicos que garantizaran que dicho entrenamiento fuera uniforme y aprovechado al máximo, al sustraer a los estudiantes de otras funciones u obligaciones. Las consideraciones para seleccionar tal lugar fueron las siguientes:

La instalación seleccionada debe contar con la capacidad de proveer un uniforme, ininterrumpido y adecuado apoyo para el entrenamiento.

Que los estudiantes no fueran requeridos a cumplir con otras obligaciones como turnos, guardia, etc.

La disponibilidad de materiales de entrenamiento, salones y espacios para descansar.

La capacidad de maximizar la disponibilidad de armas, equipos, salones y otro apoyo material.

Proveer un entrenamiento uniforme a todos los asistentes y de esta manera homogenizar el entrenamiento y capacidades recibidas por las unidades de DC.

Capaz de recibir sin mayores problemas un grupo de 50 estudiantes.

Disponer de la capacidad de proveer transporte adecuado al personal y los materiales a las áreas de entrenamiento.

Disponibilidad de materiales necesarios para el entrenamiento (blancos, manuales, armas, comunicaciones, etc.). (Hazlewood, 1983, p. 5).

Al final, estos requisitos fueron cumplidos adecuadamente en las instalaciones de la Brigada de Artillería, ubicada en San Juan Opico, en el norte del departamento de La Libertad, zona relativamente segura y con poca actividad insurgente.

El programa de entrenamiento centralizado fue iniciado el 12 de marzo de 1984 con un curso de entrenamiento para instructores de defensas civiles. Los comandantes militares seleccionaron cabos y soldados para el entrenamiento; después de la graduación, estos hombres fueron promovidos al rango superior inmediato y enviados en equipos de cinco miembros a seleccionar, entrenar y organizar las unidades locales de DC. Se intentó organizar en cada departamento cinco equipos de cinco efectivos cada uno pero no fue posible, entre otras razones por la falta de interés de algunos de los jefes militares regionales.

El curso de entrenamiento de cuatro semanas fue conducido por diez miembros del MILGROUP (Grupo Militar de la Embajada de EE. UU. en El Salvador) y personal salvadoreño. El curso se centralizó en enseñar a

los instructores cómo entrenar una fuerza de DC, así como las destrezas básicas de la defensa.

Materias específicas incluyeron los procedimientos de defensa, destrezas en el liderazgo, puntería, mantenimiento de armas, operación de radios, movimientos tácticos, fuego nocturno, trato a los prisioneros, búsqueda de inteligencia y derechos civiles. Los estudiantes realizaban una hora de ejercicio físico todos los días, aprendían el uso de siete diferentes tipos de fusiles, y construían modelos en el terreno para aprender cómo construir posiciones defensivas.

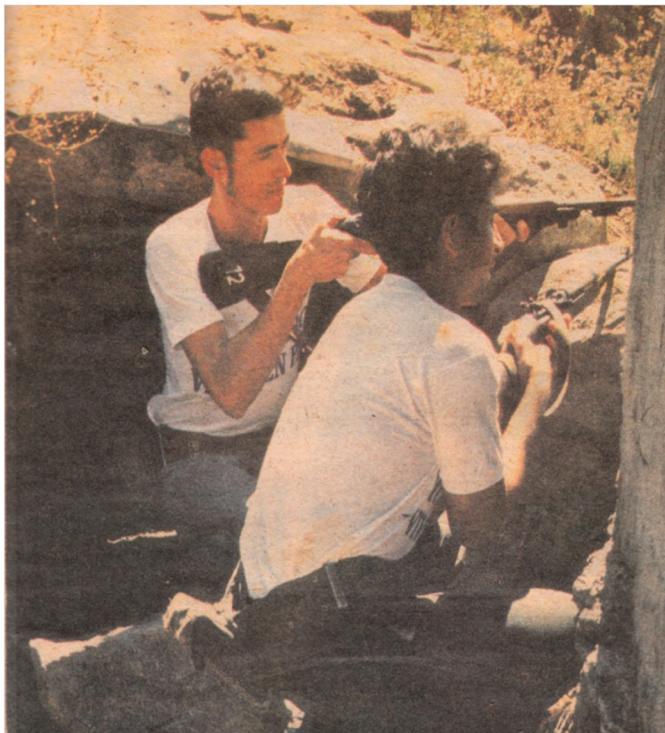
Clases de motivación y adoctrinamiento eran conducidas por psicólogos. Los estudiantes que fallaban dos exámenes psicológicos eran sacados del curso. A lo largo de las doce horas de instrucción diaria, se esperaba obtener un alto estándar de disciplina. Por lo general, solo el 50 % de los estudiantes aprobaba el curso, esto debido en gran parte a que los comandantes militares enviaban a dichos cursos a su personal menos calificado (Montes, 1987, p. 15).

Un curso de entrenamiento para comandantes locales fue instituido hacia finales de 1984 en San Juan Opico. Los comandantes locales eran seleccionados por los comandantes militares, usualmente era personal en servicio activo, oficiales no comisionados (clases), oficiales del ejército o de los cuerpos de seguridad pública. La mayoría de ellos eran mayores de edad con muchos años de servicio como comandantes locales de sus poblaciones.

Las materias que se impartían eran generalmente las mismas que las de los equipos de instructores, pero con menor detalle. La tasa de abandono para los comandantes locales era de solo el 5-10 % (Montes, 1987, p. 16). Aparentemente esto se debió a que la mayoría eran voluntarios para esta posición. Un curso específico para oficiales coordinadores departamentales (OCODE) fue impartido en 1985, pero después fue discontinuado. Dos cursos más fueron impartidos en 1987. Muchos comandantes asignaban baja prioridad a la labor de estos oficiales, dándoles poca guía y apoyo.

Los OCODE fueron particularmente exitosos en el entrenamiento de las defensas civiles, las operaciones psicológicas y los derechos humanos. Después de la graduación, los instructores eran enviados de regreso con sus comandantes militares para ser asignados a los equipos para entrenar a las unidades de DC. Sin embargo, algunos comandantes reasignaban en otras tareas a los graduados, usualmente como comandantes de pelotón o para conducir entrenamiento en las mismas unidades militares.

Figura 5: Miembros de la DC de San Sebastián, San Vicente, ocupan sus posiciones armados con carabinas M1



Fuente: La Prensa Gráfica.

Las operaciones militares contra las guerrillas eran consideradas de mayor importancia que la DC; la FAES sufría por la falta de entrenamiento de sus oficiales no comisionados y con la falta de instructores especializados; esto se reflejaba en la calidad de los asistentes a los cursos de DC.

El entrenamiento del personal de las DC incluía mantenimiento y manejo de armas, defensa y análisis del terreno, tácticas terroristas y antiterroristas, derechos humanos, técnicas de interrogación, primeros auxilios y leyes militares. Las unidades eran entrenadas en conducir patrullajes de seguridad y reconocimiento. El equipo de instructores normalmente pasaba tres meses con la unidad de DC, pero en algunos casos, este entrenamiento se redujo a solo un mes, los fines de semana.

El equipo de instructores apoyaba en la elaboración de los planes de defensa, de comunicaciones, de refuerzos y de apoyo de fuegos del comandante local, todos en coordinación con el comandante militar de la zona. En ese tiempo, también establecían medidas pasivas y activas de defensa del poblado.

Después de que la unidad de DC había sido entrenada, el OCODE, acompañado usualmente por un instructor estadounidense, conducía una inspección preliminar. Si la unidad era juzgada como apropiadamente entrenada, el OCODE notificaba al coordinador nacional de las DC, quien entregaba no más de 50 fusiles, 15 000 cartuchos (300 por arma) y un radio PRC-77 para la unidad. Si la unidad no pasaba la inspección preliminar, era regresada al entrenamiento y el OCODE verificaba después una inspección final (Montes, 1987, p. 17).

Cada equipo de instructores entrenaba inicialmente a un grupo de 50 miembros de la DC. A esta fuerza se integraban como líderes de patrulla durante el periodo en que los instructores vivían y trabajaban en las comunidades designadas, hasta que la defensa fuera establecida con las DC ya operacionales y el equipo se desplazaba al próximo poblado. Durante ese periodo, el equipo de instructores y el comandante militar trabajan directamente con el coordinador nacional de las DC en un continuo esfuerzo por expandir las zonas de control del Gobierno.

La selección del personal de los equipos de instructores, considerando que sus miembros se relacionarían directamente con los pobladores de cada comunidad, era muy cuidadosa. Cada miembro debía poseer las siguientes cualidades: 1) madurez, 2) buen récord de combate, 3) habilidad para leer y escribir, 4) buena condición psicológica y 5) una buena moral y personalidad.

Es importante recordar que los soldados seleccionados para esta asignación representaban no solo a las Fuerzas Armadas sino también al Gobierno del país y que su desempeño determinaría el éxito o fracaso del programa de DC en sus departamentos. En un esfuerzo por identificar a los estudiantes con mejores posibilidades para servir como instructores de estas fuerzas, cada soldado debía realizar un examen psicológico.

Figura 6: Organización de equipos de instrucción



Fuente: Elaboración propia basado en Hazlewood (1983, p. 6)

Los equipos de instructores se convirtieron en el motor del programa de DC, eran los garantes de que solo los de mejores habilidades completaran el curso. A lo largo de todo el curso, los altos estándares psicológicos, mentales y operacionales se mantuvieron. Sin embargo, algunos estudiantes fueron reprobados y devueltos a sus unidades para esperar otra oportunidad para asistir al curso.

Formación y entrenamiento de los miembros

Como primer paso, se organizaron los equipos de entrenamiento de DC. Cada zona militar (14) proporcionó 25 elementos del ejército para integrar estos equipos de entrenamiento móviles, los que, después de un curso de cuatro semanas, regresaban a sus zonas para servir como instructores de las unidades de DC que se organizarían. Estos equipos consistían de un capitán, un teniente, un sargento efectivo, cinco subsargentos y 17 cabos. Su organización era la siguiente (Hazlewood, 1983, p. 3):

A) Un elemento de cuartel general: conformado por cinco efectivos, era el responsable por el comando, control, comunicaciones e inteligencia. El comandante del equipo (un capitán) era el responsable del comando y control de la fuerza de instructores, de mantener el contacto a través de reportes semanales con el coordinador militar de la DC a nivel nacional y, lo más importante, era responsable de enviar, a los comandantes militares departamentales, un detallado plan para proveer apoyo y refuerzos cuando las fuerzas de DC lo necesitaran.

El teniente, el sargento efectivo y un cabo del elemento de comando (cuartel general) eran responsables de la sección de inteligencia. Ellos debían tener la capacidad para recolectar y posteriormente reunir la información sobre las áreas rurales adyacentes, conducir interrogatorios, entrevistas e interrogatorios a prisioneros, pobladores sospechosos que estuviesen pasando información, materiales y equipo de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad.

La organización de estos equipos de inteligencia representó una ventaja para el Ejército, pues se dispuso de información adicional que ayudó a confirmar o negar otros recursos o reportes. En adición, las personas que reportaban la información eran capaces de hacerlo más rápido y con menos posibilidades de comprometerse. Lo que resultó en un efectivo “ojos y oídos” para las fuerzas militares regulares. El restante elemento, un cabo, era un especialista entrenado en operar radio y teléfonos de campaña. El cabo era responsable por establecer y mantener un sistema de comunicaciones para las unidades de DC. Una responsabilidad en extremo importante para la coordinación de las unidades de DC con los comandantes militares de sus zonas.

B) Un elemento de entrenamiento: este elemento estaba constituido por 20 efectivos, cinco equipos de cuatro hombres. Ellos eran responsables por la selección, entrenamiento y organización de las fuerzas de DC en las poblaciones. Adicionalmente, un equipo de cuatro hombres era también necesario para planificar y establecer las medidas defensivas en las poblaciones, lo que se desarrollaba en un término de seis a ocho semanas.

El programa de entrenamiento (Hazlewood, 1983, p. 6) a desarrollar: el curso de entrenamiento para instructores duraba cuatro semanas, siete días a la semana, entre 14 a 16 horas por día. El curso se desarrollaba en tres fases:

Fase 1: cómo planificar y conducir el entrenamiento. Durante esta fase, los estudiantes eran entrenados y evaluados en sus habilidades para organizar efectivamente las materias, el personal, áreas de entrenamiento y ayudas a la instrucción. Esta fase era conducida durante la primera semana.

Fase 2: técnicas operacionales básicas individuales y en equipo. Esta fase desarrollaba las necesarias destrezas para sobrevivir en el campo de batalla, primeros auxilios, tiro selectivo, técnicas de movimiento y patrullaje.

Fase 3: cómo preparar, establecer y conducir la defensa. En esta fase los estudiantes aprendían cómo desarrollar apropiada y efectivamente una defensa de la comunidad en profundidad, que incluía las acciones a desarrollar antes, durante y después de un ataque enemigo. Numerosos ejercicios con modelos en el terreno eran conducidos. La secuencia del entrenamiento para los efectivos seleccionados fue la descrita en la tabla 2.

Tabla 2: Secuencia del entrenamiento

Orden	Procedencia	Cantidad
1	San Vicente, Usulután	25 25
2	Cabañas La Paz	25 25
3	San Miguel La Unión	25 25
4	Morazán Chalatenango	25 25
5	Cuscatlán San Salvador	25 25
6	Santa Ana Ahuachapán	25 25
7	Sonsonate La Libertad	25 25

Fuente: Hazlewood (1983, p. 6).

Durante la segunda y tercera semanas, el elemento de comando recibía su entrenamiento en inteligencia por parte del D-II del EMCFA. Ello con el objeto de desarrollar las destrezas básicas necesarias para su sección de inteligencia. Durante el curso, los instructores norteamericanos tenían la oportunidad de evaluar continuamente a los estudiantes y el programa de entrenamiento.

El programa se estimó que se completaría aproximadamente en dos años. Hasta ahora se desconoce si fue posible cumplir al 100 % con esta meta.

4. Sistema operacional

Lo primero que se debe definir para establecer un sistema de control social y territorial en una contrainsurgencia es tanto la base filosófica como el contexto en que aparece la necesidad de organizar una fuerza que cumpla este cometido, y que sea capaz de coadyuvar en la consecución de sus objetivos generales. Aunque en diversos momentos, esta fuerza se modificó y reorganizó a medida que la experiencia táctica lo demandaba, en general su concepción operativa no sufrió mayores cambios pero sí su nivel de organización y su equipamiento.

Los conceptos operacionales de una fuerza de DC que aplican a este estudio están basados en la experiencia estadounidense en su guerra de contrainsurgencia en Vietnam, de 1964 a 1972. La misión de las fuerzas especiales norteamericanas en la república de Vietnam finalmente se concentró en la necesidad de desarrollar un Grupo Civil de Defensa Irregular (GCDI) dentro de Vietnam del Sur.

En su apogeo, esta participación alcanzó la formación de 80 campamentos de GCDI con más de 30,000 soldados irregulares de defensa local irregular en la clásica función de DC, y un desarrollo más completo de otros 6000 nativos entrenados para cumplir misiones de acción directa tales como fuerzas de reacción y operaciones de reconocimiento de largo alcance, más otras fuerzas locales que totalizaron unos 60,000 combatientes irregulares (Baratto, 1983). Estos números fueron alcanzados por una fuerza de 3000 miembros del 5° Grupo de las Fuerzas Especiales norteamericanas, un factor multiplicador de la fuerza de 20 a 1.

Los conceptos sobre la organización, equipamiento y misiones que debía cumplir una fuerza de este tipo fueron los principios básicos establecidos por los estadounidenses y serían aplicados por los salvadoreños en su conflicto de 20 años (1972-1992)¹⁰. La única diferencia es que los salvadoreños no intentaron crear unidades de acción directa y que los miembros de las

10 Los conflictos bélicos son datados por regla general según la primera acción armada de uno de los dos bandos en contienda. En nuestro caso, la primera acción armada de la subversión salvadoreña se ejecutó el 2 de marzo de 1972 y desde ese momento se libró una guerra puramente urbana que escaló en 1981 a una guerra rural; hasta el final del conflicto, se combinaron ambas formas de lucha.

fuerzas especiales asignados a este programa nunca superaron la docena de efectivos, pero casi lograron alcanzar la misma cantidad de fuerzas entrenadas¹¹.

En una guerra de guerrillas, una de las primeras preguntas que se hace el mando de la fuerza militar contrainsurgente es: ¿cuál es la fuerza de la guerrilla? La guerrilla suele escoger el tiempo, el lugar y las condiciones de combate. Conoce muy bien su área de operaciones y está familiarizada con el terreno y su población. Sus tácticas se basan en la sorpresa y la movilidad; las incursiones y las emboscadas son sus tácticas favoritas (Department of the Army, 1982).

El líder de una fuerza de contrainsurgencia, antes de atacar a una fuerza de guerrillas introduciéndose a su territorio, debe establecer el centro de gravedad del enemigo (es decir, su mayor debilidad). Según la doctrina estadounidense establecida en su manual de operaciones *FM 100-5*, puede descubrirse el centro de gravedad del enemigo analizando su carácter y sus fuerzas. Para la guerrilla, el centro de todo poderío y movimiento es la población civil; el Che Guevara escribió al respecto: “Para la guerrilla, entonces, el apoyo entusiasta de la población local es la base para la acción inicial. El apoyo popular es indispensable” (Dubick, 1984, p. 34). Mao Tse-tung comparte esta opinión: ¿Cuál es la relación de la guerra de guerrillas con el pueblo? Sin una meta política, la guerra de guerrillas fracasará, y también si sus objetivos políticos no coinciden con las aspiraciones del pueblo y si no pueden lograr su simpatía, cooperación y ayuda (Dubick, 1984, p. 34).

La población representa el centro de gravedad para las guerrillas. La guerrilla depende de la población para incorporar nuevos cuadros y proveerse de abastecimientos, así como para legitimarse a través de su apoyo y colaboración. Solo en presencia de estos factores una guerrilla puede operar y alcanzar sus metas. Esta dependencia absoluta y de naturaleza doble en la población local es la debilidad en el centro de gravedad de la guerrilla. Sin el apoyo físico de la población local, la guerrilla no tendrá con qué combatir; sin el apoyo psicológico de la población local, la guerrilla no tendrá por qué combatir (Dubick, 1984, p. 35).

En este contexto, la fuerza contrainsurgente —como una de sus primeras y más importantes metas— busca la separación física de la guerrilla de sus bases de apoyo; esto se da cuando dicha fuerza alcanza el control de los elementos importantes de la población local y de las fuentes de abastecimiento. Esta meta también puede ser alcanzada cuando la fuerza contrainsurgente impide el acceso de los insurgentes a los pueblos y aldeas, defendiéndolos de las guerrillas.

11 En gran parte, esto se debió a la conformación de los equipos móviles de entrenamiento salvadoreño, quienes ejecutaron el mayor porcentaje de entrenamiento de estas unidades.

En esta situación, la guerrilla se verá obligada a combatir para defender sus recursos; de esta manera, concentrada y empeñada en el combate, estará sujeta a las fuerzas móviles de reserva de la fuerza contrainsurgente. Para ejecutar este tipo de operaciones, la fuerza contrainsurgente debe contar con una defensa sólida para inmovilizar a la guerrilla, y con una reserva móvil y numerosa para encerrarla y aniquilarla.

Esta fuerza contrainsurgente ideal no suele estar disponible al principio de una guerra de insurgencia; las fuerzas militares son escasas, no están debidamente adiestradas para enfrentar a una guerrilla y siempre están escasas de materiales y armamento adecuado. Aquí radica la importancia de contar con el apoyo de la población, al organizarse una defensa local que libere a las tropas regulares de tales menesteres. Esta fuerza local ha recibido diversos nombres, pero en el caso salvadoreño se conocieron como DC.

Tales organizaciones tienen su sustento doctrinario en algunos manuales estadounidenses que condensan la experiencia en la larga lucha en el sudeste asiático, experiencia que luego sería transmitida a toda Latinoamérica. Uno de ellos, el manual DDI (Defensa y Desarrollo Interno) fue mejorado con el aporte de experimentados oficiales salvadoreños en guerra irregular (Juan Orlando Zepeda, entrevista, San Salvador, 23 de enero de 2008). El otro, el FM 100-20, titulado *Stability Operations and Support Operations*, en su capítulo 3, "Foreign Internal Defense" (Department of the Army, 2003), expresa claramente esta doctrina:

Las fuerzas paramilitares están organizadas para proporcionar autodefensa popular. Operan en sus lugares de origen. Pueden ser de tiempo completo o de tiempo parcial, dependiendo de la situación. Combinan capacidades de infantería básica con técnicas policiales. Ayudan a las fuerzas del orden, incluyendo la búsqueda de la infraestructura de los insurgentes.

También proporcionan defensa local contra las fuerzas de combate de los insurgentes. Junto con la policía, separan a los insurgentes del pueblo, evitando que aquellos puedan movilizar fuerzas y recursos. Las fuerzas armadas regulares son el escudo detrás de lo cual discurre el desarrollo político, social y económico local. Su misión primaria es proteger a las fuerzas gubernamentales, policiales y paramilitares ante las fuerzas de combate de los insurgentes.

Las fuerzas locales adolecieron, durante casi todo el conflicto, de escasez de armas y equipos modernos, pero su gran fortaleza es que conocían el terreno donde se organizaron; eran originarios de esas mismas poblaciones y casi siempre lograron identificar a los apoyos internos de la guerrilla en sus poblados y aldeas. Sin embargo, esta circunstancia también los colocó como blancos favoritos de las fuerzas guerrilleras; se les trató con inusitada crueldad cuando fueron considerados "traidores a la revolución" por el simple hecho de pertenecer a poblaciones en áreas por ellos consideradas "bajo su control".

Algunas de las defensas civiles recibieron más adiestramiento, equipos y armas que las hicieron lo suficientemente fuertes para desafiar los ataques de la guerrilla y disputarles el control territorial de estos poblados. Aunque su control en la mayoría de los casos no se extendía más allá del casco urbano, contribuyeron enormemente a asumir la responsabilidad de controlar a la población y cortar los abastecimientos, tan necesarios para el movimiento insurgente.

Una vez establecida la unidad de DC en una población, el comandante local desarrollaba el plan defensivo (las del programa estadounidense que se intentó replicar en las antiguas) para la población y remitía una copia al comandante militar del área. Idealmente el plan consistía en el establecimiento de un perímetro defensivo de tres anillos alrededor de la población. El anillo externo consistía de patrullaje y puestos de observación; el intermedio, de fortificaciones y barricadas; y el interno servía para la defensa de las posiciones claves dentro de la población (Montes, 1987, p. 17).

El anillo externo se materializaba todas las noches en patrullajes. En caso de ataque, el comandante local alertaba a los miembros de su unidad de acuerdo al plan de alerta designado y repartía las armas a sus miembros. El radio-operador contactaba con el cuartel general de la brigada/destacamento para apoyo. La DC defendía a la población hasta que los refuerzos de la FAES arribaran o hasta que repelieran el ataque.

El comandante local debía mantener registros sobre los pobladores con propósitos de control y para proporcionar al OCODE copias de los mismos. Estos archivos incluían información para identificar a los miembros de los sindicatos de trabajadores, cooperativas, partidos políticos y clubes sociales; oficiales del gobierno; estudiantes y profesores; vehículos de motor y sus propietarios; tiendas y fábricas; así como cualquier persona sospechosa de colaborar con la guerrilla.

De acuerdo con el plan nacional militar de la FAES, el comandante local también debía recopilar información sobre cualquier disturbio local, sabotaje de infraestructuras, y reuniones de sospechosos de ser guerrilleros o de apoyarlos. Adicionalmente, debía monitorear todas las posesiones de armas registradas en la localidad. Un censo proveía información sobre quienes vivían en el poblado.

Con el inicio de la fracasada ofensiva final, el 10 de enero de 1981, por parte de los grupos alzados en armas, agrupados en lo que se conoció como el FMLN, el ST debió cumplir misiones como proteger y defender la infraestructura económica (objetivos que mantenían ocupadas a casi el 40 % de las tropas regulares de la FAES [Woerner, 1981, p. 179]), neutralizar la actividad insurgente en las zonas de operaciones militares, y colaborar en la protección y control de la población y los recursos nacionales (Woerner, 1981, p. 147-148).

Aquellas operaciones dirigidas a neutralizar o entorpecer las actividades insurgentes en las zonas de mayor persistencia rebelde estaban enfocadas en negarles la libertad de movimiento; junto a otras medidas gubernamentales, buscaban volverla cada vez más costosa en términos de tiempo y esfuerzo. Al negarles o entorpecer su acceso a la población, el movimiento de armas, personal y materiales para la guerrilla se hacía más difícil desplazarse.

El personal de las DC con frecuencia realiza labores de policía, al ser la única fuerza pública que hacía cumplir la ley en sus áreas. En algunos poblados fueron ellos quienes se encargaron de combatir y perseguir a los delincuentes comunes, debido a que no había presencia de una fuerza policial local. Los comandantes locales estaban autorizados para detener a cualquier sospechoso de cometer delitos comunes o militares, así como para detener e interrogar a sospechosos de pertenecer a los movimientos insurgentes.

Las fuerzas de DC fueron utilizadas por los comandantes militares durante las operaciones de contrainsurgencia, sobre todo colocando puestos de seguridad, bloqueos de carreteras, pero también como guías de las fuerzas regulares o para la investigación de actividades sospechosas en su área cuando las fuerzas regulares no las desarrollan.

Figura 7: Emblema y bandera del Servicio Territorial



Fuente: Ministerio de Defensa y Seguridad Pública (1990, pp. 174 y 179).

A lo largo de la frontera con Honduras, algunas DC realizaron patrullajes fronterizos, revisaban a los viajeros y sus pertenencias. Algunas unidades de DC fueron usadas en su papel tradicional de reclutamiento de jóvenes para cumplir con el servicio militar obligatorio, especialmente en los departamentos occidentales del país (con menor incidencia de acciones subversivas). Sin embargo, esta labor no ayudó a la buena reputación ni a volver atractivo el servicio en las unidades de DC.

El proveer de un pronto y adecuado apoyo por parte de los comandantes militares de la FAES representó una problemática en muchas instancias. Retrasos en el arribo de las tropas regulares del Ejército fueron agravados por la falta de comunicación entre las unidades y sus comandantes militares. Algunos jefes militares fueron reacios a enfatizar el papel de estas unidades en la defensa de sus poblaciones, prefiriendo utilizarlas como fuerzas de seguridad policial, o para proveer seguridad a instalaciones o facilidades gubernamentales. Por lo general, estos comandantes militares asignaron una baja colaboración al nuevo programa de DC, prefiriendo concentrar sus recursos en las operaciones regulares de sus tropas.

La Iglesia católica se opuso a que las poblaciones tomaran las armas activamente en su propia defensa, alegando que ello atraería el ataque de las guerrillas a sus poblados. Muchos sacerdotes realizaron activas campañas en sus poblaciones para impedir que la gente se incorporara a las DC, sobre todo, esgrimiendo el pasado de abusos de las antiguas defensas civiles.

Las guerrillas salvadoreñas reconocieron el programa de DC como una defensa del sistema que ellos intentaban derrocar y reaccionaron según esta percepción. Los insurgentes gastaron gran cantidad de recursos y energía exhortando a los ciudadanos a abandonar las nuevas unidades de DC. Mediante anuncios públicos, cartas personales y panfletos, las guerrillas esperaban acabar con la presencia del personal de las nuevas unidades de DC en sus áreas de persistencia; además les consideraban blancos legítimos de ataque (miembros de las patrullas del servicio territorial y sus familias siempre fueron blancos de la guerrilla).

Los rebeldes atacaron con más frecuencia a las unidades de DC en los departamentos de La Paz, Santa Ana, La Libertad y San Vicente (1983-1986). Unidades adyacentes en las áreas designadas por las guerrillas como zonas de expansión en esos departamentos eran frecuentemente blancos de estos ataques. En estas áreas, los insurgentes vieron a las DC como un obstáculo para el reabastecimiento y actividades de reclutamiento. El ataque a estas unidades daba la oportunidad a los rebeldes para obtener armas y municiones con relativa facilidad.

Desde que aparecían, los insurgentes les daban un “periodo de gracia” pero enfatizando las advertencias a los miembros y pobladores. Durante los ataques a las nuevas unidades en 1984 y 1985, las guerrillas, a menudo, amonestaban a sus miembros y, para poner fin a su pertenencia a las DC, les recordaban del riesgo de ser asesinados. En una ocasión, las guerrillas capturaron a soldados del ejército y personal de las DC; los soldados fueron ejecutados, pero los miembros de la DC fueron liberados después de ser “regañados” (Montes, 1987, p. 24).

Desde 1985, sin embargo, las guerrillas intensificaron sus ataques contra estas unidades. El número de miembros de las DC que fueron asesinados en 1986 se había triplicado respecto a los años anteriores (35 habían sido asesinados en 1984 y 1985), aunque el número de nuevas unidades se había incrementado solamente en un 15 %. Entre diciembre de 1986 y mayo de 1987 solamente 25 efectivos de las defensas civiles fueron muertos o secuestrados (Montes, 1987, p. 24).

El programa de DC en El Salvador era solo una parte de la estrategia total de contrainsurgencia y era grandemente influenciada por el éxito o fracaso de los otros componentes militares y económicos. De hecho, desde que el programa salvadoreño se volvió voluntario, su efectividad fue mucho más dependiente de los aspectos económicos. En septiembre de 1986, la FAES lanzó su nuevo plan contrainsurgente bautizado “Unidos para Reconstruir” (UPR), en reemplazo del Plan Nacional de Campaña.

El nuevo plan había sido desarrollado desde principios de 1985 cuando la FAES decidió que el Gobierno civil solo era incapaz de implementar el Plan Nacional. La diferencia del UPR respecto del Plan Nacional era que colocaba a los militares a cargo de las coordinaciones para todas las actividades. El nuevo plan enfatizaba una cercana integración de las operaciones psicológicas, acción cívica y DC en las operaciones militares, así como la necesidad de coordinar los esfuerzos desarrollados por las agencias gubernamentales civiles para la reconstrucción económica.

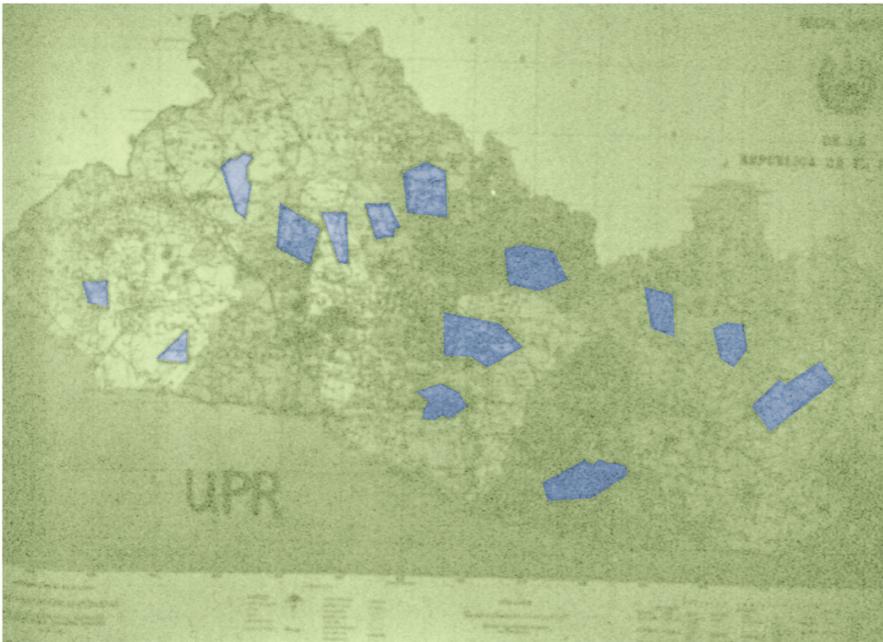
Catorce zonas prioritarias, una por cada departamento, fueron establecidas cerca de las áreas de persistencia de las guerrillas. Con los esfuerzos de las operaciones militares y de reconstrucción concentrados en estas zonas, la pacificación y la lealtad de los pobladores estaban generalmente aseguradas; no obstante, nunca permitió la concentración de los recursos nacionales en un área determinada por lo que su impacto global en la estrategia COIN no fue significativo.

El componente militar en la estrategia de contrainsurgencia salvadoreña tuvo un éxito moderado al reducir el tamaño y la actividad de la insurgencia en cada departamento en virtud de la ventaja militar del Ejército. La FAES había duplicado sus efectivos de unos 27 900 en 1983 a 52 000 en 1986 (Montes, 1987, p. 25). En ese mismo periodo, los rebeldes fueron obligados a abandonar su organización regular y sus tácticas, y regresaron a las pequeñas unidades y a las tácticas de guerrilla de emboscadas y sabotaje a la economía. En ese proceso, el número de combatientes de la guerrilla armados cayó de 9000 u 11 000 efectivos en 1983, a 7000 u 8000 efectivos en 1986 (Montes, 1987).

El componente económico de la estrategia COIN del plan UPR resultó relativamente inefectivo. El Comité Nacional de Restauración de Áreas (CONARA), la agencia nacional civil responsable del componente económico de este plan, se encontraba a cargo de los mayores proyectos de construcción (caminos, escuelas, hospitales, sistemas de aguas residuales, etc.), a ser ejecutados por los respectivos ministerios. Sin embargo, muchos de estos proyectos fueron notoriamente lentos en completarse por razones burocráticas.

La frustración local con estos retrasos hizo que la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) proporcionara fondos directamente a los alcaldes de las poblaciones, quienes contrataron artesanos locales para los proyectos de construcción. Iniciado en mayo de 1986 bajo el nombre de Municipalidades en Acción (MEA), el programa proporcionaría hasta 6000 dólares por proyecto por municipio. Los proyectos del MEA fueron tan exitosos que el 70 % del dinero proporcionado por la USAID para CONARA en 1987 estaba dedicado a ellos (Montes, 1987).

Figura 8: Zonas seleccionadas para el plan UPR



Fuente: Archivo del Comando de Historia del Ejército de los EUA, Fort Bragg, Carolina del Norte.

En adición a los MEA y a los proyectos de restauración, CONARA participó en las actividades de acción cívica desarrolladas por la FAES. La acción cívica consistía básicamente en la distribución de comida, ropa, cortes de cabello, servicios médicos y dentales. Los alcaldes determinaban las necesidades de la población y la FAES proporcionaba el acarreo y transporte de los suministros. Alimentos para 15 días eran normalmente entregados (arroz, maíz, frijoles y aceite para cocinar) para una familia de seis miembros. Esta actividad se ejecutaba durante todo un día.

La FAES también desarrollaba operaciones psicológicas, exhortando a la población —con altoparlantes— a apoyar al Gobierno, repudiar a las guerrillas y a unirse a las defensas civiles. El impacto relativo de los esfuerzos de la acción cívica, MEA y CONARA en la completa estrategia COIN, fue muy limitado durante todo el conflicto. Por ejemplo, la asistencia económica provista por las autoridades civiles y militares, en el periodo de 1984 a 1987, solo tuvo algunos efectos positivos en la gente de los poblados y caseríos, especialmente desde la introducción del programa MEA.

Sin embargo, entre enero de 1985 y octubre de 1986, aproximadamente la mitad de toda la asistencia económica del Gobierno, provista en estas campañas de acción cívica, sirvió para satisfacer temporalmente algunas de las necesidades más básicas de la población. Al mismo tiempo, el número de proyectos de CONARA completados en 1986 fue solamente un pequeño porcentaje de los completados en 1985. Para animarlos a participar en las nuevas DC, el Gobierno prometía darle prioridad a la distribución de recursos y proyectos económicos a aquellas poblaciones que organizaran sus DC, pero este ofrecimiento no siempre resultó convincente ni fue aceptado.

5. Análisis de misiones

¿Cuáles fueron los tipos de misiones que el ST cumplió a lo largo del conflicto? En 20 años de guerra podemos establecer tres etapas por las que pasó el ST para cumplir las misiones y funciones que le fueron asignadas: la primera etapa (1972-1980), la segunda etapa (1981-1985) y la tercera etapa (1986-1992).

5.1. Primera etapa (1972-1980)

Como se ha mencionado antes, el ST era una dependencia del Ministerio de Defensa y Seguridad Pública (MDSP) cuya principal misión era la movilización de las reservas de la FAES y su incorporación a las unidades activas del Ejército, o la creación de nuevas unidades mediante el reclutamiento en casos de emergencia. Una segunda misión consistía en coadyuvar en el control social, a través del control territorial que sus miembros realizaban en todo el país al proporcionar informes sobre la situación política, económica y social de las poblaciones en donde vivían.

Cuando la primera acción armada de la insurgencia salvadoreña se ejecutó en marzo de 1972, al asesinar a dos miembros de la Guardia Nacional que prestaban servicios de seguridad en el hospital Benjamín Bloom para robarles sus armas de equipo, el MDSP ya estaba siguiendo de cerca la evolución de los grupos de masas (organizaciones obreras, campesinas y estudiantiles, controladas por cada organización de extrema izquierda) que se habían formado en el país así como el proceso de agitación impulsado por estos. La acción armada significó un escalamiento en la actividad subversiva que muchos en el mando castrense decidieron ignorar y pasar por alto; algunas mentes visionarias calificaron correctamente estos hechos y continuamente propugnaban el establecimiento de una política clara de lucha contra subversiva.

La primera actividad que debe asumir el mando nacional de una fuerza militar es establecer la naturaleza de la guerra que se va a pelear. Es el primer problema estratégico que se debe solucionar y el más trascendente. Aunque el mando militar nacional salvadoreño logró identificar con precisión que se encontraba frente a una guerra subversiva en sus etapas iniciales, consideró que la misma no podría desarrollarse en sus subsiguientes etapas debido, principalmente, a la falta de un espacio geográfico adecuado para el establecimiento de un movimiento guerrillero. En otras palabras, descartó que ese incipiente movimiento subversivo se pudiese desarrollar y lograra establecer una guerrilla en el campo. La razón era la no existencia de grandes áreas montañosas o selváticas en el país que permitieran la reproducción de un foco guerrillero al estilo cubano o guatemalteco. En consecuencia, se vio la amenaza surgida más como un problema de seguridad pública en el que el Ejército no debía inmiscuirse.

Como resultado, se decidió dejar en manos de los CUSEP su combate y erradicación. Pese a esta falla de orden estratégico, el MDSP decidió echar mano de su ST para obtener información sobre los incipientes movimientos insurgentes y sus grupos de masas. Así, la obtención de información fue la primera misión que el ST debió cumplir en esta primera etapa del conflicto. Reforzó la selección de personal idóneo (en razón de su mayor escolaridad y grado de experiencia en el Ejército) para cumplir con las tareas de los comandantes locales; en esta etapa no solo fue seleccionado personal de clases (oficiales no comisionados) con el rango de sargentos, sino que oficiales de las reservas también fueron escogidos. Esto permitió incluir un pequeño elemento modernizador en esta fuerza que dio como resultado mejores análisis y evaluaciones de cada zona en los informes que se elevaban al MDSP a través de los comandantes departamentales.

Con estos informes se determinó con bastante claridad la organización de los principales grupos subversivos y sus líderes, quiénes les apoyaban en los diferentes villorrios y caseríos, y el tipo de apoyo externo¹² que

12 Por externo nos referimos al proveniente de otros poblados o ciudades del país.

recibían. Aunque estos informes fueron retomados por los especialistas de ANSESAL en sus informes a la Presidencia de la República, eran considerados exagerados y faltos de verificación (José Dionisio Hernández, entrevista, San Salvador, 9 de febrero de 2012).

Una misión secundaria de los miembros del ST en esta etapa fue la de apoyar las “batidas” y rastreos que otras unidades, como las de los CU-SEP, ejecutaban en el campo, tanto en la búsqueda y aprensión de elementos criminales como de aquellos sindicados de actividades subversivas. En esta misión cumplieron un papel muy importante ya que, al ser originarios de los lugares, conocían perfectamente la campiña y los lugares más idóneos para que una persona se ocultase. Es decir, fueron los guías perfectos para estas unidades y sería una cualidad inmensamente aprovechada por el Ejército en las siguientes etapas del conflicto.

5.2. Segunda etapa (1981-1985)

El 10 de enero de 1981, mediante el ataque directo de sus fuerzas, ahora agrupadas en el FMLN, las guerrillas salvadoreñas intentaron derrotar al Ejército salvadoreño y conquistar el poder. La guerrilla había identificado correctamente el centro de gravedad de su accionar (las fuerzas militares enemigas) y en consecuencia trató de destruirla. Su fracaso militar les obligó a retirarse y reagruparse en aquellas áreas montañosas de su mayor influencia, como fueron el norte de Chalatenango, Cabañas y Morazán, el volcán de Chinchontepec (San Vicente), Guazapa (a solo 35 kilómetros de la capital) y la parte sur de Usulután.

Esta etapa fue seguida por una serie de ofensivas por parte de la FAES que buscaban retomar el control de estas zonas y aniquilar a los elementos armados de la guerrilla. Desconocedor de estas zonas, el ejército echó mano de sus fieles “patrulleros”, quienes se convirtieron en un factor de importancia en estas ofensivas al proveer información exacta del terreno, servir de guías y porteadores en dichas operaciones.

El Estado Mayor General de la FA (EMGFA) identificó con claridad la importancia de este hecho y decidió agrupar a estas fuerzas y crear las defensas civiles de forma permanente. Quienes se integraran a dichas fuerzas lo harían de forma voluntaria, sin un sueldo del Estado; el Ejército solo proveería algunos gastados uniformes y armas que sus unidades de primera línea ya no usaban, algunos radios PRC-77 y las municiones correspondientes. La manutención y, en algunos casos, algún tipo de pago eran provistos por los pobladores de cada comunidad; se hacían colectas de dinero y granos básicos (frijoles, arroz, huevos, etc.) para proveer sustento a sus miembros. El número de defensas civiles variaba de localidad a localidad, pero generalmente oscilaban entre los 12 y los 60 efectivos.

La unidad base sería la patrulla asentada en la comandancia local, cuyo jefe sería un sargento de las unidades activas del Ejército o provenientes de los cuadros de reservistas; la inmensa mayoría provenía de este último segmento. Su misión sería proveer de guías a las unidades del Ejército en los operativos militares y disputaría a las guerrillas el control de las poblaciones a todo lo largo del país, pero más intensamente en las zonas de mayor presencia insurgente.

De esta manera, cuando las tropas regulares se retiraron a sus cuarteles, después de estas primeras ofensivas militares dejaron organizadas las primeras unidades de DC. Las guerrillas, al regresar a sus tradicionales bastiones, se encontraron con la amarga sorpresa de que sus suministros y contactos con la población estaban cortados y, en la mayoría de los casos, muchos de los miembros de estas defensas civiles estaban nutridos de exguerrilleros que habían abandonado sus filas y se habían pasado al Ejército (Silvio de Jesús Argueta, entrevista, Perquín, 27 de mayo de 1993).

En un primer momento, esta circunstancia les otorgó cierta ventaja de modo que las DC ocasionaron muchas bajas a la guerrilla y a su aparato partidario clandestino que intentaba controlar los pequeños poblados. Los líderes de la insurgencia decidieron tomar medidas drásticas; persiguieron y ajusticiaron a sus miembros que se pasaron al Ejército. Quizás uno de los ejemplos más duros vividos por los miembros de las defensas civiles es el caso de San Sebastián (Manuel Antonio Jovel Ayala, entrevista, Santa Tecla, 10 de marzo de 2007), un pequeño pueblito de San Vicente, que es recogido en el libro *Soldados en combate* (Vigil, 2013), donde la mayoría de sus miembros fueron literalmente “cazados” por las guerrillas de las FPL.

En marzo de 1982, la junta revolucionaria de gobierno llevó a cabo las elecciones para elegir un presidente provisional y ante las amenazas de las guerrillas para boicotearlas, la FAES convocó a sus reservas. Aquellas defensas civiles menos golpeadas, sobre todo en la zona occidental y central del país, fueron las encargadas de materializar esta convocatoria. Los reservistas ayudaron a frustrar una nueva acometida subversiva y demostraron, por primera vez en este conflicto, la validez de la organización del ST para ejecutar los planes nacionales de movilización.

Esta etapa fue la de más encarnizados combates entre las DC y las guerrillas. A medida que estas últimas lograron derrotar las pequeñas posiciones del Ejército en zonas de mayor influencia rebelde, las DC se quedaron combatiendo solas hasta que la mayoría de ellas fueron barridas. Se calcula que solo en 1982, sus muertos alcanzaron la cifra del millar (Santos, 2013, p. 502), un poco menos que los 1201 fallecidos en la FAES en el mismo año.

5.3. Tercera etapa (1986-1992)

Cuando la FAES retomó la iniciativa estratégica en 1984, los insurgentes fueron incapaces de continuar con la concentración de sus fuerzas móviles y volvieron a la fase de la guerra de guerrillas. Esto significó un alivio para las acosadas y desarticuladas DC. Al readecuarse el dispositivo del Ejército y los cuerpos de seguridad en todo el territorio, las DC fueron revitalizadas, reforzadas y profesionalizadas gracias al apoyo norteamericano.

Se crearía una escuela de entrenamiento para los comandantes locales y un nuevo escalón en su organización administrativa, apareció el oficial coordinador departamental que, bajo la dependencia del comandante departamental, se encargaría de instruir y apoyar a las defensas civiles en cada jurisdicción territorial.

Nuevas partidas de armas más modernas serían entregadas por los norteamericanos, es así como la mayoría de estas unidades se rearmarían con los confiables fusiles M-14 y constituirían la punta de lanza de un renovado esfuerzo de la FAES por asumir el control en la mayoría de los municipios.

Este fue el momento de mayor debilidad de la guerrilla y la última oportunidad de la FAES para proporcionarle una derrota. Hasta 1988, este esfuerzo de las defensas civiles iba bien encaminado; sin embargo, la política, consideraciones de tipo económico y una mala dirección estratégica malograron este esfuerzo y desde 1988 se dio un nuevo incremento en la fortaleza militar de los insurgentes, el cual coronarían con la ofensiva de noviembre de 1989.

En esa ofensiva, cerca de 3500 rebeldes atacarían la ciudad capital (otras ciudades fueron también atacadas). Las defensas civiles participaron de los combates por la capital, y en el caso de la DC de Cuscatancingo, sus miembros caerían casi en su totalidad defendiendo su municipio, junto a los miembros del puesto de la Policía Nacional.

En diciembre de 1989, el Alto Mando de la FAES movilizó las reservas del Ejército, se estima que un número de hasta 5000 reservistas (Santos, 2015) fueron convocados, y serían las unidades de la DC las que harían efectivas estas convocatorias. Sería el segundo momento en que el ST cumpliría con su misión original. Una vez desmovilizadas las reservas en abril de 1990, el peso de las acciones para controlar las poblaciones en el interior del país volvió a recaer en el ST.

Hasta el final de la guerra, las defensas civiles se convirtieron en la primera línea defensiva del ejército y aportaron su cuota de sangre, que aún ahora es desconocida. No existen datos oficiales publicados sobre el número de

muestran muertos, heridos o lisiados en esta fuerza que, pese a sus limitaciones en armas y equipos, nunca dejó de contar con voluntarios que sirvieron en sus unidades.

6. Análisis de desempeño y rendimiento en contextos complejos de seguridad

En una guerra de guerrillas, cuando el enemigo se esfuerza por atacar las libertades o destruir en las comunidades cualquier servicio o facilidad del Estado, y el establecimiento de una fuerza que los defienda a todos en cualquier lugar es inviable, la creación, entrenamiento, equipamiento y empleo de una fuerza de autodefensa civil viable es absolutamente necesaria.

Una fuerza de DC debe estar perfectamente motivada, estructurada, entrenada, equipada, con apoyo importante y controles estrictos para evitar abusos; no debe servir solo como los ojos y oídos de los servicios de seguridad, sino también para ampliar las zonas de control gubernamentales. Sin embargo, si a estas fuerzas de defensa se les deja solas en esta tarea, sin unidades del Ejército formalmente asignadas para reforzarlas, solo servirán para que el enemigo capture las armas, destruyendo la confianza y moral de sus miembros y eventualmente desintegrando el concepto de DC.

Los estudios sobre los casos en Guatemala (Montes, 1987) y Colombia (Marks, 2007) han demostrado que las defensas civiles han sido puntos clave para retomar el control de las poblaciones y restaurar en sus pobladores la confianza y lealtad en su Gobierno; aunque no están exentas de errores, ambos modelos destruyeron la influencia ganada por los movimientos insurgentes en momentos de debilidad del aparato militar estatal y contribuyeron como un multiplicador de fuerzas muy valioso.

Durante el desarrollo del conflicto interno (1972-1992), el Servicio Territorial y las defensas civiles en El Salvador alcanzaron su mayor desarrollo, tanto operativa como numéricamente. La inclusión del país en la Guerra Fría y el desarrollo de los movimientos insurgentes plantearían un serio desafío, no solo a la misión principal de reclutamiento, sino a su nueva misión como parte del engranaje desarrollado para combatir la insurgencia a lo largo de todo el país.

Por eso es importante examinar dicho desarrollo, sobre todo ahora que la PNC cuenta con su propio plan de control social y territorial bautizado como Policía Comunitaria para enfrentar el rápido crecimiento y control que ejercen las pandillas en gran cantidad de municipios del país, retando con ello al Estado por el control poblacional. Es necesario volver en el tiempo y examinar estos comportamientos para sacar las conclusiones pertinentes y no dejar que la nueva PNC caiga en esquemas o modelos

errados que repitan los errores del pasado, y tomar en cuenta las lecciones positivas de estos modelos para incorporarlos a su referido plan.

La DC, como parte de una estrategia de contrainsurgencia, comenzó a cambiar en 1983 con la sustancial ayuda y apoyo de entrenamiento estadounidense. Un comprensivo plan COIN (llamado Plan Nacional de Campaña) fue establecido con la finalidad de eliminar a los insurgentes, y las capacidades militares del Gobierno fueron mejoradas con el entrenamiento estadounidense, especialmente en las áreas de tácticas de pequeñas unidades e inteligencia.

Las operaciones militares para destruir a las fuerzas insurgentes fueron seguidas por una intensiva asistencia económica y por el establecimiento de una nueva fuerza de DC. La DC fue un multiplicador de fuerzas para la FAES y para unir psicológicamente a la población en torno al Gobierno.

Iniciado en el departamento de San Vicente, en junio de 1983, el plan fue temporalmente exitoso al limpiar el área de fuerzas guerrilleras y proveer servicios de salud, educación y agricultura. Las nuevas fuerzas de la DC fueron entrenadas por los salvadoreños con el apoyo norteamericano. La FAES les proporcionó armas anticuadas y obsoletas de sus inventarios y otras capturadas a la guerrilla, pero en pequeñas cantidades.

Para que un programa de DC sea exitoso requiere del apoyo y esfuerzo gubernamental en el tiempo. En la operación desarrollada en San Vicente, en junio de 1983, al principio se contó con la dedicación a tiempo completo de los comandantes militares de la zona y sus contrapartes estadounidenses.

Pero a los poco más de tres meses de iniciado ese plan, las principales fuerzas militares de la FAES fueron sacadas de la zona para enfrentar una de las mayores ofensivas rebeldes, y las poco y mal equipadas defensas civiles no pudieron hacer casi nada para impedir el regreso de las guerrillas. La situación militar se deterioró con rapidez, impidiendo que el programa de DC se consolidara en dicha zona. Al término de un año, el Plan Nacional de Campaña había fracasado.

Operacionalmente, entre 1984 y 1987, las fuerzas de DC obtuvieron éxitos de diversos grados. Hay casos de patrullas de DC, de 15 a 30 efectivos, que aguantaron los ataques de las más numerosas y mejor preparadas fuerzas de la guerrilla por varias horas hasta el arribo de refuerzos enviados por la FAES. El alto mando de la guerrilla señaló que muchas unidades de la DC habían resistido los ataques insurgentes con mucha más tenacidad que las fuerzas regulares del Ejército (Montes, 1987, p. 18).

En muchos otros casos, las fuerzas de la DC tuvieron que retirarse, ser capturadas o muertas, y grandes cantidades de armas y municiones les fueron capturadas al fallar en resistir estos ataques. De hecho, cerca de 2/3 de todas las armas capturadas a la FAES por los rebeldes habían sido tomadas de las fuerzas de DC (Montes, 1987, p. 18). En conjunto, el número de unidades de la DC que ha repelido los ataques de la guerrilla con éxito tiene en contrapartida igual número de unidades de DC que fracasaron en prevenir que los rebeldes capturaran equipo y destruyeran la propiedad del Gobierno.

En algunas poblaciones, se logró alcanzar una alta participación de las DC en la obtención de sustancial apoyo económico para suplir necesidades por parte del comité municipal. Con este apoyo financiero se incrementó significativamente la moral de la unidad y su desempeño, lográndose obtener un efecto multiplicador; por ejemplo, servicios médicos proporcionados a las unidades de DC y a sus familias en pueblos aislados y remotos reforzaron la sensación de responsabilidad y beneficio mutuo.

Comandantes locales particularmente dedicados fueron responsables de un apoyo activo de la población a sus unidades. Existieron pocos reportes de abusos cometidos por las nuevas unidades, lo cual indica que el programa fue muy exitoso en sanear su desempeño. Para 1987, se contabilizaban 12 500 efectivos armados y en servicio activo en las unidades de la DC; sin embargo, hay muchos ejemplos de unidades de DC organizadas exitosamente que gradualmente se desintegraron cuando sus miembros tuvieron problemas para continuar participando. Esto significó que el número total de defensas civiles entrenadas y armadas fluctuaba de mes a mes.

Las razones que explicarían esta situación son muy variadas: la participación en la DC demandaba tiempo, esfuerzos y mucho sacrificio, los miembros no recibían ninguna paga. Muchos de los pobladores eran reacios a participar en las defensas civiles porque la creación de estas unidades atraía los ataques de las guerrillas a sus poblados, y ellos desconfiaban de la habilidad de la FAES para responder rápidamente a los pedidos de auxilio, variando dicha respuesta desde 1 a 6 horas. En el mejor de los casos, muchos pobladores veían pocos incentivos para defender sus poblados abandonados y sin los mínimos servicios básicos que el Gobierno debía proveerles.

Las unidades de la DC comparan sus pobres recursos y armas con las mejor armadas y equipadas unidades militares y de los CUSEP cercanas a sus poblaciones. Algunos comandantes militares consecuentemente combinaron los patrullajes de las defensas civiles con los CUSEP y mantuvieron así una adecuada actividad de patrullajes en sus áreas. Además, para 1986, algunas unidades de la DC habían sido organizadas y entrenadas pero no armadas, por lo cual no funcionaban como tales.

Algunas unidades de la DC recibieron pequeñas cantidades de ayuda logística del Gobierno civil o del Servicio Territorial, que generalmente proveía las armas y municiones para comenzar a funcionar. Apoyo médico para sus miembros heridos, papel y lapiceros, munición de reemplazo, botas, zapatos y baterías para radios eran proporcionadas por los comandantes militares en cada departamento.

Todos los miembros de las DC cumplían con sus deberes vistiendo sus propias ropas (a excepción de los comandantes locales que recibían dotaciones regulares de uniformes), muchos de sus miembros acarreaban los cargadores de sus armas en los bolsillos de sus pantalones o en los populares morrales verde olivo (que al principio de los ochenta usaban los soldados con los mismos fines).

La mezcla de ropas civiles con algunas piezas de vestir militares hacía que, en algunas oportunidades, soldados del ejército regular confundiesen a los miembros de defensas civiles con guerrilleros y los abatiesen accidentalmente. El personal de las DC resentía el no ser elegibles como grupos a los que estaba destinada la ayuda económica del Gobierno. La AID (Agencia Internacional de Desarrollo) norteamericana, que apoyaba con varios programas económicos al Gobierno salvadoreño, tenía prohibido dar esta ayuda a estos grupos militares.

La fluctuante calidad de las unidades de la DC (del nuevo programa) quedó demostrada con la serie de visitas de inspección conducidas entre enero y agosto de 1986. Durante estos ocho meses, el agregado de defensa, acompañado del comandante militar y de personal del MILGROUP, condujo una gira de inspección a 31 poblaciones con unidades de DC entrenadas y armadas. Las unidades visitadas tenían entre algunos pocos meses hasta dos años de haber sido organizadas.

Basado en el reporte del agregado de defensa (Montes, 1987, p. 20), aproximadamente el 40 % de estas unidades estaban en pobres condiciones; 30 %, en condiciones insatisfactorias, y 30 %, en muy buenas condiciones. Las unidades en pobres condiciones usualmente no contaban con planes defensivos de sus poblaciones, ni mapas de la población, ni planes de alerta, no habían archivos concernientes a los registros de armas entre la población, existía poca comunicación con el jefe militar de la zona y las armas estaban en pobres condiciones de mantenimiento y, por lo general, solo diez de sus miembros realizaban patrullajes nocturnos.

El resultado de estas inspecciones terminaba en el traslado de los comandantes locales involucrados y en el envío de los equipos de adiestramiento para un nuevo ciclo de readiestramiento. Las unidades en condiciones satisfactorias contaban con posiciones defensivas y tenían maquetas de modelos de las defensas de su población en pizarras. Las unidades ge-

neralmente no poseían mapas del área pero sí planes de alerta. Además, mantenían comunicación con los jefes militares del área y entre 10 a 25 de sus miembros desarrollaban patrullajes nocturnos en la población.

Las unidades en muy buenas condiciones mantenían efectivas posiciones defensivas que eran conocidas por sus miembros. El personal entendía cuál era su asignación en el plan general de alerta; eran mantenidos mapas de la población y áreas circundantes, y las armas tenían buen mantenimiento. El contacto con los comandantes militares del área era mantenido regularmente, sus unidades recibían mejor apoyo, en algunos casos de tipo financiero, por las autoridades civiles de la población. Las patrullas nocturnas consistían de aproximadamente 25 efectivos y el patrullaje de día era algo normal. Muchos comandantes militares dispensaban del servicio militar obligatorio a los miembros de las defensas civiles.

El plan de DC descansaba en cuatro esenciales medidas: a) una dedicación nacional a tiempo completo y un esfuerzo de largo tiempo, b) adecuado entrenamiento, c) apropiado armamento y equipo, y d) la provisión de suficiente equipo de comunicación para las unidades.

(a) Esfuerzo a largo plazo: si el programa de DC iba a resultar exitoso, requería un esfuerzo de país a lo largo del tiempo que durase el conflicto. El cambio de gobernantes (presidente, alcaldes y gobernadores), de jefes militares de las zonas y de jefes del Servicio Territorial volvió fluctuante el grado de compromiso y apoyo que estas autoridades dieron al nuevo programa de DC.

Al mismo tiempo que los instructores arribaban a las poblaciones asignadas, un oficial de la USAID y de las agencias locales de desarrollo identificaban las posibilidades de realizar programas de acción cívica, de educación o de desarrollo local para beneficio de la comunidad. Esto ayudaba al éxito del programa de DC, aunque dichos programas solo eran desarrollados en áreas bajo control del Gobierno. Finalmente, el Conjunto V (C-V), del EMCFA conducía operaciones psicológicas en las poblaciones y áreas en donde las fuerzas de la DC habían sido establecidas.

Operaciones como Paz y Bienestar para San Vicente, en junio de 1983, y los planes nacionales como Unidos Para Reconstruir, constituyeron el mejor esfuerzo nacional en tal sentido; pero pronto el deterioro de la situación militar, la corrupción en algunas autoridades civiles y militares hicieron que el éxito alcanzado por estas acciones no fuera decisivo en la estrategia COIN del Gobierno.

(b) Adecuado entrenamiento: una vez que se pudo disponer de los equipos móviles, el entrenamiento mejoró grandemente en las unidades de DC del nuevo programa. Sin embargo, con el tiempo, muchas de estas unidades

fueron abandonadas por los jefes militares de la zona, y los comandantes locales que las dirigían, en algunos casos, perdieron el entusiasmo, se acomodaron o, más grave aún, se permitieron abusos contra la población civil.

(c) Apropiado armamento y equipo: Las armas y equipos modernos siempre fueron un déficit. Las antiguas unidades de DC, por lo general, estaban armadas con una variedad de viejas armas, fusiles G-3, Garand y Máuser (comúnmente llamados checos), además de otras armas capturadas a las guerrillas que fueron provistas por los comandantes militares.

El armamento antiguo procedente de los almacenes de la FAES, las pocas armas capturadas a la guerrilla y las carabinas proporcionados por los estadounidenses no se comparaban con el poder de fuego que las guerrillas fueron alcanzando desde 1981. Esta situación cambió levemente cuando los Estados Unidos proporcionaron los más modernos fusiles M-14; sin embargo, no fueron suministrados en las cantidades requeridas y pronto fue evidente que las guerrillas se interesaron en obtenerlos aumentando sus ataques a aquellas unidades de DC que las poseían. Esto obligó al mando del ST a reconsiderar la entrega de estas armas, adecuando la distribución de las mismas a las necesidades y a la confiabilidad de las unidades que las recibirían (Servicio Territorial, 1987, p. 12).

Algunas armas de apoyo, ya en desuso o incautadas a los rebeldes, fueron provistas para aumentar su potencia de fuego: fusiles ametralladores Solothur, Madsen, Madsen Saetter, BAR y HK-21; lanzagranadas M-79 y a veces granadas de mano fueron provistos.

(d) Comunicaciones: las unidades situadas en lugares aislados y la inadecuada provisión de comunicaciones por parte del Ejército no solo colocaba a las DC en una situación de debilidad, sino que las volvió atractivos blancos para las guerrillas. Adicionalmente, esta situación de abandono generaba dudas innecesarias sobre la posibilidad desconocida e incierta de supervivencia de las fuerzas de DC.

En atención a esta circunstancia, se planificó entregar a cada unidad de DC un radio de campaña PRC-77, lo que proporcionaría comunicaciones con el comando militar (a través de repetidoras) y las fuerzas de seguridad cercanas. Además, fuerzas amigas operando en sus zonas podían identificarlos adecuadamente. Los PRC-77 proveyeron de comunicaciones FM capaces de enlazar a las DC con otras unidades de tierra, y de la Fuerza Aérea Salvadoreña (helicópteros UH-1H y caza-bombarderos A-37) que utilizaban equipos capaces de comunicarse en esta frecuencia, dándoles las capacidades de asistir, si fuera necesario, al desembarco de tropas helitransportadas en operaciones de alta movilidad. En este rubro, el Ejército había desarrollado capacidades de mantener y reparar este tipo de equipo además de poder proveer partes de repuestos para los mismos.

La disponibilidad de antenas de campaña RC 292 extendía el rango de alcance de los radios PRC-77 (3 km con la antena de látigo y 8 km, dependiendo de las condiciones y usando la antena de segmentos tubular) hasta los 25 km. Esto era de suma importancia para establecer comunicaciones con aquellas unidades alejadas de las principales guarniciones del ejército, pues le permitía a este último responder con prontitud a los llamados de auxilio de las fuerzas bajo ataque de las guerrillas. Sin embargo, hubo problemas con algunas coordinaciones. Los radios de campaña PRC-77 usados por las unidades de DC no eran compatibles con los radios Motorola utilizados por los cuarteles regionales de los CUSEP, en consecuencia, las fuerzas de DC localizadas cerca de estas guarniciones no recibían el refuerzo con la rapidez necesaria o simplemente no lo recibían.

En la tabla 3 se observa el incremento de las acciones armadas del FMLN en el periodo de septiembre de 1986 a agosto de 1987. Debe notarse que una gran proporción de estas localidades eran defendidas por miembros del ST y los CUSEP, lo que incrementó su número de bajas en dicho periodo. A medida que las guerrillas se preparaban para lanzar su ofensiva de noviembre de 1989, sus fuerzas se reagrupaban y entrenaban atacando estas pequeñas guarniciones.

Tabla 3: Ataques a poblaciones y fincas por el FMLN, periodo septiembre de 1986-agosto de 1987

Lugares	Sept.-dic de 1986	Ene-ago 1987	Totales
Pueblos	5	34	39
Caseríos	0	4	4
Fincas	43	29	72
Total	48	67	115

Fuente: Ministerio de Defensa y Seguridad Pública (1987, p. 29).

El programa de DC auspiciado por los norteamericanos nunca se pudo completar al 100 % y su efectividad como multiplicador de fuerza para la FAES en su campaña COIN aún no ha podido ser correctamente determinada por falta de información. Sin embargo, algunos datos disponibles nos permiten examinar su éxito o su fracaso hacia mediados y finales de los años ochenta.

Para finales de 1986, las unidades de DC establecidas eran 1/3 (105.3) del total planificado para 316 poblaciones. Las mayores áreas conflictivas tuvieron un escaso éxito en establecer dichas unidades. Sin embargo, la habilidad de las unidades de DC para efectivamente ser un multiplicador de la fuerza solo se puede juzgar marginalmente. El éxito operacional dependió de una adecuada preparación y del apoyo de la FAES, los cuales a menudo no estuvieron disponibles.

Cerca de 205 unidades adicionales estaban planificadas para organizarse en todo el país (se desconoce el número que sí fueron organizadas entre 1987 y 1989). Ya para finales de 1987, se había logrado establecer un total de 240 unidades de DC, pero solo 100 habían recibido cierto entrenamiento militar (Bacevich, Hallums, White y Young, 1988, p. 60).

Solamente una pequeña cantidad de las 66 unidades planificadas para la 3.^a zona militar pudieron ser establecidas. Mientras que en Chalatenango hubo siete; en La Unión, cinco y en Morazán, solamente una. El énfasis primario de la DC salvadoreña fue su papel de multiplicador de fuerza estático para la FAES, proporcionando información sobre las redes de inteligencia y logísticas de la guerrilla y defendiendo instalaciones fijas.

La inteligencia recolectada por estas unidades era a menudo subutilizada, permitiendo a los rebeldes continuar con sus actividades encubiertas. Para septiembre de 1990, existían 290 comandantes locales en igual número de localidades que contaban con DC y escolta militar de barrio, cantón, caseríos y colonias, mientras que la cifra de sus efectivos se había elevado a 50 287 miembros (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1990, p. 164).

Como resultado, el programa salvadoreño no pudo utilizar a las DC de manera eficaz en un 100 % para negar a las guerrillas libertad de movimiento y apoyo de la población. Esto se pudo lograr cuando las DC fueron utilizadas en coordinación con otras fuerzas de seguridad pública que controlaron de cerca a los pobladores, recogiendo inteligencia sobre actividades sospechosas y controlando el movimiento de suministros, comida y mercancías.

A excepción de las áreas ubicadas al norte de Chalatenango, Morazán y al sur de Usulután, en el resto del país, las DC fueron un valioso recurso auxiliar de la FAES cuando así fueron requeridas por los comandantes militares, cuya visión de lucha contemplaba en su planificación militar, el uso y aprovechamiento de estas DC como un multiplicador de su fuerza de combate. Áreas como Cabañas, San Miguel, La Unión y otros departamentos fueron grandemente despejadas de la influencia de los rebeldes o llevadas a una presencia insignificante.

Tabla 4: Cuadro sinóptico de la organización del Servicio Territorial

Regiones Territoriales	Zonas Territoriales	Sectores Territoriales	Sedes	OCODES	Comandantes locales	Escoltas Militares
Primera: San Salvador	Primera: San Salvador	Norte: Este: Sur:	1a. Brigada F.A.S. CITFA	1 1 1	12 6 6	2,407
	Segunda: La Libertad	Norte: Sur:	Brigada de artillería Nueva San Salvador Regimiento de caballería Nueva San Salvador	1 1	6 21	6,165
	Tercera: Cuscatlán		Destacamento Militar No. 5 Cojutepeque	1	17	2,929
Segunda: Santa Ana	Primera: Santa Ana		2a. Brigada de Infantería Santa Ana	1	19	5,173
	Segunda: Sonsonate		Destacamento Militar No. 6 Sonsonate	1	20	6,166
	Tercera: Ahuachapán		Destacamento Militar No. 7 Ahuachapán	1	15	6,355
Tercera: San Miguel	Primera: San Miguel		3a. Brigada de Infantería San Miguel	1	20	4,172
	Segunda: La Unión		Destacamento Militar No. 3 La Unión	1	16	4,319
	Tercera: Morazán		Destacamento Militar No. 4 San Francisco Gotera	1	25	69
Cuarta: El Paraíso, Chalatenango	Primera: Chalatenango	Oeste: Este:	4a. Brigada El Paraíso Destacamento Militar No.1 Chalatenango	1 1	15 16	695
Quinta: San Vicente	Primera: San Vicente		5a. Brigada de Infantería San Vicente	1	15	1,404
	Segunda: Cabañas		Destacamento Militar No 2 Sensuntepeque	1	9	4,184
	Tercera:		Destacamento Militar I.F.A. Zacatecoluca	1	25	5,248
Sexta: Usulután	Primera		6a. Brigada de Infantería Usulután	1	27	991
6	14	7		18	290	50,287

Fuente: Ministerio de Defensa y Seguridad Pública (1990, p. 164).

7. Una aproximación a los perfiles de sus integrantes y su formación

Los miembros de las DC, los instructores y los comandantes locales eran la piedra angular de este programa; ahora examinaremos cuales eran los perfiles de sus integrantes. Es muy difícil establecer un perfil de los miembros de las DC en los años del conflicto, debido, sobre todo, a la falta de acceso a los archivos de la FAES; sin embargo, se intentará delinearlos con la información que se tiene.

Antes de entrar a una población y establecer una unidad de DC, la FAES idealmente limpiaba el área de guerrillas; luego llevaba equipos de acción cívica que proporcionaban tratamiento médico y reconstrucciones de infraestructura. Posteriormente, el comandante militar del área, acompañado del OCODE, del comandante local y el equipo de instrucción, establecía en la población el comité municipal. Operaciones psicológicas eran conducidas para ayudar a obtener voluntarios para las DC (si no habían voluntarios, el equipo se movilizaba al siguiente poblado).

El comandante local conducía su propia investigación sobre los antecedentes de los voluntarios, inquiriendo sobre su lealtad y reputación. Miembros de la vieja fuerza de DC no eran excluidos. El total de voluntarios oscilaba entre los 40 y 60 miembros.

La mayoría de voluntarios en la DC eran residentes de las poblaciones mismas, de notoria moral, entre los 18 y 40 años de edad, sin récord criminal. En las viejas unidades de DC ha sido imposible determinar los criterios de selección de sus miembros, pero una característica común a todos los candidatos era que se prefería a quienes hubieran prestado servicio militar obligatorio. El comité municipal —integrado por el alcalde de la localidad, el comandante local y algunos líderes locales— apoyaba el financiamiento de estas unidades cuando era posible.

Los comandantes militares no podían imponer ningún tipo de castigo administrativo a los miembros de las DC, ya que solo los comandantes locales estaban bajo jurisdicción de las cortes marciales. Por otro lado, los comandantes locales eran asignados y reasignados a discreción del comandante del servicio territorial con poca o ninguna coordinación con los jefes militares de cada zona.

Los comandantes locales eran rotados por el comandante del ST cada 6 meses con el objeto de prevenir la corrupción y los abusos de poder debido a que dichos mandos necesitaban un cambio de “ritmo”. La rotación fue al principio una respuesta a las demandas de algunos jefes militares y algunas unidades de DC llegaron a cambiar de comandante local hasta cinco veces en un año. Los viejos y nuevos comandantes locales rara vez se reunieron con los comandantes militares de sus áreas para discutir los planes defensivos de las unidades.

Dicha rotación complicaba el trabajo de los nuevos comandantes locales y entorpecía la dedicación a su nuevo trabajo. Unidades de DC estaban, en algunas ocasiones, sin comandantes por largos periodos de tiempo. En estos casos, los comandantes militares enviaban clases (oficiales no comisionados) o personal de instructores de DC para reemplazarlos. Finalmente, los comandantes locales sufrían de los problemas comunes que aquejaban a las FAES, un débil liderazgo. La mayoría de comandantes locales eran clases acostumbrados a tener experiencia en el mando de pequeñas unidades en las compañías regulares del Ejército.

La gran mayoría de integrantes de las DC fueron voluntarios estimulados por las operaciones psicológicas desarrolladas por los comandantes militares. En los tres departamentos occidentales se dio el caso de que quienes no querían unirse a la unidad pagaban una contribución y eran dispensados de servir. La mayoría de unidades recibían una especie de pago obtenido de las contribuciones de la población y de las autoridades locales municipales.

Tabla 5: Datos profesionales y de procedencia de los miembros de las defensas civiles

Unidades	Oficio/trabajo	Escolaridad	Entrenamiento militar	Situación
Jefes patrullas barrio/cantón	Trabajador agrícola	1-3. ^{er} grado de educación básica	El recibido durante su servicio militar obligatorio.	Reservistas
Patrulleros barrio/cantón	Trabajador agrícola	Ninguna (la mayoría)	El recibido durante su servicio militar obligatorio.	Reservistas
Comandante local	-Trabajador agrícola - Artesano -Oficios varios	1-6. ^o grado (mayormente)	El recibido durante su servicio militar.	Reservista llamado al servicio activo
Defensa civil	-Trabajador agrícola - Artesano -Oficios varios	Escasa en su gran mayoría	El recibido por las unidades militares y los equipos de entrenamiento DC.	Voluntarios civiles (reservistas o civiles)
Defensa civil patriótica	-Abogados, administradores, etc. -Empresarios	-Profesionales y bachilleres	El recibido en la 1. ^a Brigada de Infantería.	Voluntarios civiles

Fuente: Elaboración propia.

Algunos reportes sobre desertores de las DC fueron conocidos, pero se descubrió que en realidad estas personas se habían incorporado a las unidades regulares del Ejército, otros abandonaron sus comunidades y se unieron al creciente número de refugiados internos o externos del país,

y unos pocos se incorporaron a la guerrilla. Cuando el personal de la DC se retiraba unilateralmente, por lo general era forzado a retirarse de sus comunidades.

La DC era generalmente un trabajo desarrollado por ciudadanos pobres y raramente se esperaba que ciudadanos acomodados de las poblaciones fuesen voluntarios en estas unidades. La excepción a esta regla fueron las defensas civiles patrióticas, en donde casi el 100 % de sus miembros eran de clase media, con estudios de bachillerato y universitarios, además algunos eran pequeños empresarios.

Con estos datos se puede colegir que la mayoría de miembros de las DC (tanto antiguas como las del nuevo programa) tenían la preparación básica del soldado regular y, después de 1983, una serie de nuevas capacidades tácticas y técnicas obtenidas del entrenamiento estadounidense. Todos eran residentes en sus comunidades y, por lo tanto, tenían un conocimiento de primera del terreno y de la población.

La mayoría eran personas maduras, de 30 años, padres de familia con responsabilidades familiares, por lo que su pensamiento era más bien conservador. Muchos jóvenes y huérfanos también se integraron, con edades que oscilaban entre los 16 y 20 años.

8. Su relación con otras unidades de control territorial en los ámbitos de seguridad pública y de defensa

El *Reglamento para el Servicio Militar de Barrio y Cantón de la República* (septiembre de 1932) establecía el mandamiento a los comandantes de barrio y cantón de poner en conocimiento, de manera semanal, a sus jefes (de sector, zona o región territorial, en el caso de San Salvador, y a los comandantes locales, para el resto del país) de toda novedad ocurrida en sus jurisdicciones y estos, a su vez, hacerla del conocimiento del Ministerio de Defensa y Seguridad Pública¹³. Al mismo tiempo, les ordenaba comunicar estas novedades a los jefes de línea de la Guardia Nacional (GN) cuando existiesen puestos de este cuerpo de seguridad en su comprensión¹⁴.

En los años setenta, esta disposición legal se mantuvo inalterada y representó el vínculo jurídico y operacional entre el Servicio Territorial, el MDSP y la GN. Cuando aparecen los primeros elementos organizados de la subversión en el campo, los grupos de masas y las milicias armadas de estos grupos, la relación entre las escoltas militares y la GN se estrechó, pues este cuerpo, en la práctica, respondía con mayor rapidez a los informes sobre actividades sospechosas en las jurisdicciones de las escoltas.

13 Artículos 14 y 15 del referido reglamento.

14 Artículo 21 del referido reglamento.

El control social que ejercían los miembros de las escoltas militares fue aprovechado por los organismos de inteligencia de la GN. Sin embargo y posiblemente hacia mediados de los setenta, los informes no fueron considerados oportunos ni veraces, y fueron almacenados junto a otra gran cantidad de informes de otros organismos (ORDEN, por ejemplo) de todo el país (José Dionisio Hernández Castro, entrevista, San Salvador, 9 de febrero de 2012). En la base de esta actitud estaba el que los jefes militares del Ejército y de los CUSEP no consideraban real la organización de una guerrilla en el país, debido a la falta de selvas.

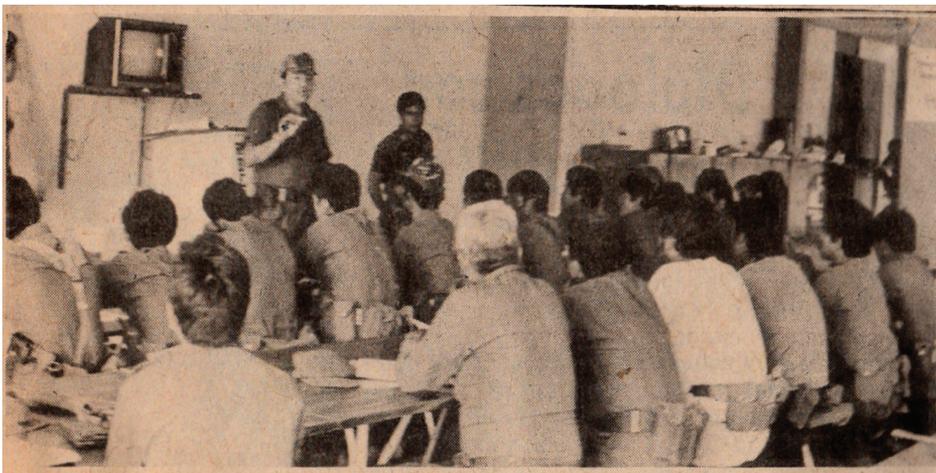
Cuando las escoltas de barrio y cantón fueron designadas como blancos legítimos por parte de la subversión, sus miembros eran perseguidos y ajusticiados por estos incipientes grupos armados ilegales. Las demandas de mayor acción a los cuerpos de seguridad pública (GN, PN y PH) y la colaboración para repeler los ataques de que eran objeto fueron aumentando, estrechándose aún más, los lazos de cooperación entre sus efectivos.

Sin embargo, al principio, la negativa de armar a los miembros de las escoltas les dejó en desventaja frente los grupos subversivos y, poco a poco, su asesinato o desplazamiento forzado de sus lugares de residencia crecieron, sin que el Estado pudiera tomar una acción eficaz para remediarlo. En octubre de 1979, con el golpe de estado dado al Gobierno del Gral. Humberto Romero y la posterior desmovilización de ORDEN, las escoltas militares quedaron más aisladas en sus poblaciones.

No sería hasta después de la fracasada ofensiva final, lanzada por el FMLN el 10 de enero de 1981, que el Ejército redescubrió la importancia de las escoltas militares y comenzó a equiparlas con obsoletas armas de sus inventarios y agruparlas para la defensa de sus poblaciones en lo que después se conocería como DC. Es entonces que el vínculo operativo entre estas unidades y el Ejército pasó a tener mayor importancia que el propio con el ST o con los CUSEP (aunque nunca se descartó por completo), al depender de los jefes militares para su equipamiento y, sobre todo, del refuerzo inmediato cuando se encontraban bajo ataque de las guerrillas. Pese a esta dualidad de dependencia, las unidades de la DC fueron cada vez más apreciadas por sus habilidades tácticas para guiar a las unidades regulares del Ejército en sus operaciones COIN.



Figura 9: Miembros de la DC en instrucción



Fuente: El Diario de Hoy.

Pero esta consideración fue solo a nivel táctico. La gran apuesta al tener un desarrollado sistema de control social y territorial nunca fue plenamente aceptado por los jefes militares; nunca se les consideró parte importante del engranaje para combatir a las guerrillas, con la excepción de ciertos comandantes, que al emplearlas y apoyarlas eficazmente, lograron darle un vuelco a la situación militar de sus departamentos.

Uno de estos casos fue el del teniente coronel Sigifredo Ochoa Pérez quien, con la ayuda de una poderosa organización de DC en su departamento, logró destruir y desplazar de su jurisdicción a los elementos armados rebeldes que inicialmente se asentaron en Cabañas. Este esfuerzo suscitado entre 1981 y 1982 fue reconocido por los asesores norteamericanos que lo consideraron un oficial con excelente liderazgo entre las tropas y oficiales (Manwaring y Prisk, 1998, p. 339).

9. Lecciones aprendidas para su aplicación en la actualidad

Con el repaso histórico del desarrollo del ST, su organización y misiones, integrantes y efectividad en el cumplimiento de la misión asignada se pretende establecer una comprensión mínima de esta temática. La misma se ha vuelto de suma importancia para el actual cuerpo de Policía y a partir de ella se busca obtener las lecciones necesarias que nos permitan recomendar algunas acciones que beneficien su accionar para recuperar el control territorial que, hoy por hoy, mantienen las pandillas sobre ciertas áreas del país.



La principal deficiencia del ST fue la dualidad de mando bajo las cual operaron las DC. Recordemos que mientras los comandantes militares de las zonas tenían el control operacional de las unidades de DC (reemplazo de munición, baterías para radios, mapas, etc.), el ST tenía su control administrativo (entrenamiento, asignación, pago del comandante local así como la distribución de armas). Esa dualidad generaba que el primero no se interesara en su adecuado equipamiento ni en subsanar la falta de entrenamiento o, en el peor de los casos, en integrar a las DC en su esquema de operatividad contrainsurgente. En cambio, solo consintieron equipar adecuadamente a los comandantes locales que provenían de sus plantillas regulares.

Lo anterior generaba, además, un marcado descontento entre aquellos miembros de la DC, quienes se sentían abandonados, no solo por los jefes militares sino por los jefes del ST, que tampoco hacían nada para remediar este estado de cosas, ya sea por desidia o por falta de recursos adecuados. El desgaste de sus ropas civiles, la falta de un sueldo y el constante asedio por parte de las guerrillas les minaba constantemente su inicial entusiasmo por pertenecer a estas unidades. La mayoría de sus miembros optaban por incorporarse a las unidades del Ejército, a los CUSEP o simplemente por abandonar el servicio y su lugar de residencia.

En la actualidad, el modelo de Policía Comunitaria¹⁵, impulsada por el Gobierno empieza a mostrar algunas de estas viejas fallas. Al crearse sus unidades con pocos efectivos en áreas donde la presencia de las pandillas es alta, les coloca en una situación de desventaja numérica. Además, el carecer del debido acompañamiento de los otros entes estatales (Salud, Obras Públicas, Trabajo, etc.) ha provocado (según informes de inteligencia policial) que algunos de sus integrantes pierdan la moral y soliciten traslados, pues han sido amenazados de muerte por los pandilleros.

Los pobladores no muestran mayor entusiasmo por incorporarse en este nuevo despliegue policial, pues no se sienten protegidos sino, por el contrario, vigilados y amedrentados por las pandillas. Según algunos reportes, las pandillas deciden quiénes entran o no a sus territorios o si circulan o no los autobuses del servicio urbano (Rauda Zablah y Labrador, 2015). Debe recordarse que en el país, desde la desmovilización del ST en 1992, no existe otro ente que haya llenado este vacío y la Policía Comunitaria es un pequeño esfuerzo por resolverlo.

Los patrullajes conjuntos entre los miembros de la PNC y la FAES a lo largo de 21 años (1994-2015) ha dejado un profundo desgaste en su personal.

15 La Policía Comunitaria es una filosofía policial que basa su intervención en la capacidad de lograr un acercamiento significativo con la comunidad, tomando esta un rol importante en la coproducción de seguridad, sobre todo en lo relativo a la prevención de la violencia y delincuencia (Policía Nacional Civil, 2013, p. 11).

La diferencia de sistemas de trabajo en ambas instituciones ha creado desconfianza entre ellas. Por ejemplo, los miembros del Ejército trabajan por periodos más largos que los miembros de la Policía (15-20 días para los primeros y 24/72 horas para los segundos).

La alta tasa de deterioro de uniformes, equipos fungibles, como botas y otros, y la cada vez más difícil situación presupuestaria en ambas instituciones genera malestar, pérdida de moral y falta de entusiasmo por participar en estas labores. La reciente asignación de un bono económico para los agentes de la PNC y no para los del Ejército propició la protesta de algunos elementos de la FAES, su posterior separación, captura y enjuiciamiento, la cual ha dejado un sabor amargo en sus compañeros a todo nivel de mando.

Una de las fallas que a lo largo del conflicto no pudo ser subsanada por completo por el ST fue la falta de una adecuada legislación —un manual operativo— que regulara su actuación. No sería sino casi al final de la guerra (septiembre de 1990) que se pudo contar con uno. La ley de la DC existía desde 1976 pero era completamente inadecuada e insatisfactoria en la situación presentada desde inicios de 1981.

La ley falló en especificar los deberes y las responsabilidades de las organizaciones civiles y militares, era demasiado general, y el reglamento para el servicio militar de barrio y cantón databa de 1932, por lo cual resultaba obsoleto para subsanar estas deficiencias. La ley era interpretada de diferentes maneras, incluso era interpretada por los comandantes locales con pobre o nulo entendimiento de las leyes.

La falta de una legislación pertinente expuso a las poblaciones que organizaban las unidades de DC a abusos, corrupción y pobre trabajo. Para 1987, inspecciones del EMCFA habían detectado que aún se mantenían fallos en la preparación legal de los elementos de la DC (Montes, 1987, pp. 20-21). Esta situación nunca fue resuelta satisfactoriamente durante el conflicto a pesar de que, en 1990, el ST publicó su manual de funcionamiento y el instructivo para comandantes locales. Si bien esto significó un importante avance, siempre hizo falta una adecuada legislación.

Nunca se pudo completar la estandarización de los procedimientos en los ámbitos de su actuación como autoridad pública en el combate a la delincuencia común, el procesamiento adecuado de los prisioneros o sospechosos de pertenecer a la guerrilla. Esa situación dio pie a cometer abusos en contra de la población civil.

En la actualidad, el marco de actuación de la PNC está regido por el *Código Penal* y el *Código Procesal Penal*; la *Ley de Proscripción de Pandillas*, aunque aprobada, es poco utilizada y las primeras no están acordes con

el nivel de violencia, complejidad de organización y estado de emergencia que se vive hoy en día. Por todo ello, resultaría conveniente hacer las reformas pertinentes a dichas leyes o aprobar un nuevo cuerpo legal, e implementar un estado de excepción, tal como lo estudia el Gobierno (Meléndez y Qüehl, 2016). Todo con el fin de proveer el marco legal de actuación más acorde, no solo a la PNC sino también a la FAES.

Durante el conflicto armado hizo falta establecer controles internos y externos que ayudaran a auditar y depurar las actuaciones de los miembros de las DC y de los comandantes locales. Las visitas de inspección realizadas por los equipos de adiestramiento, los OCODE, o personal del Estado Mayor se centraban en lo operativo, el estado de las armas y los conocimientos teóricos militares de dichas unidades, dejando de lado los aspectos legales, de conducta o las denuncias de la población civil.

Como los diferentes jefes del ST, por lo general, eran reacios a procesar o al menos a investigar el proceder de los comandantes locales, aun cuando estos estuviesen denunciados por la población civil, se contentaban con solo trasladarlos; es decir, enviaban los mismos problemas a otra jurisdicción. Esto se convirtió en un círculo vicioso que impedía obtener la lealtad de los pobladores de los municipios donde trabajaban esos comandantes. Dicha situación fue aprovechada por los insurgentes para minar su confianza en el Gobierno y ganar adeptos que estuviesen descontentos o cuyos derechos hubieran sido ilegalmente conculcados.

En la actualidad puede observarse que en los procedimientos policiales existe una constante elevación de la aplicación de la violencia (indebida) al confrontar y registrar sospechosos de cometer delitos o de ser miembros de las pandillas. Incluso hay denuncias de la existencia de grupos de exterminio al interior de la PNC (Dalton, 1997; *La Página*, 14 de enero de 2014). Debemos aprender del pasado y reforzar los controles internos y externos de la corporación policial para evitar que la violencia generada por las pandillas sea combatida por métodos o medios ilegales. En este sentido hay que destacar la falta de protagonismo y apoyo a la Inspectoría General de la PNC.

Debe actualizarse y reforzarse la unidad de investigaciones internas, ya que los actuales señalamientos de su desviación en situaciones complejas de seguridad pública (*El Faro*, 2015) —como las que vive actualmente nuestro país con el desafío de las pandillas— nos indican que ciertos elementos policiales podrían haber recurrido a los procedimientos viciados del pasado; reprimirlos enérgicamente es ahora una necesidad urgente.

Se suponía que el ST —a través de las patrullas cantonales, de barrio y colonia y luego de las defensas civiles— sería una de las principales herramientas con las que la FAES obtendría información de primera mano

sobre los insurgentes; ello permitiría al Ejército realizar operaciones de control de población y capturar a aquellos elementos subversivos plenamente identificados. Sin embargo, la función de reunión de inteligencia por las unidades de DC fue extensamente subutilizada, aunque durante la década de los setenta funcionó de esta manera; a medida que la guerra recrudeció después de 1981, los comandantes militares de las zonas, en su gran mayoría, no confiaron en esta fuente de información, ni sus oficiales de inteligencia incorporaron su trabajo a los planes de búsqueda de información, ni realizaron visitas a las unidades de DC de sus respectivas zonas.

Algunos comandantes militares desarrollaban reuniones mensuales con los comandantes locales, quienes usualmente advertían en dichas reuniones sobre futura actividad insurgente para anticiparla o para coordinar operaciones militares de la FAES; no obstante, la poca información obtenida solía ser extemporánea. A pesar de que algunos comandantes militares requirieron los archivos de los comandantes locales, estos rara vez recibieron retroalimentación por parte de los jefes militares de sus áreas. Algunos jefes militares requirieron los archivos de los controles poblacionales para establecer una especie de tarjetas codificadas por colores, muy útiles para ayudar a detectar movimientos insurgentes y sus apoyos en la población.

En la actualidad, la PNC debe crear equipos especializados de búsqueda y obtención de información, capaces de operar en ambientes adversos (territorios controlados por las pandillas) que utilicen no solo la tradicional fuente humana sino la tecnología (de comunicaciones, de vigilancia aérea, de interceptación y localización radial y de microondas), así como las fuentes de tipo financiero o bancario para golpear las estructuras de mando de las pandillas y confiscar sus fuentes de financiamiento. La información obtenida debe ser tratada en un ente centralizado de inteligencia que, además, incluya delegados del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) y de la FAES para evitar el actual estado de dispersión y la subutilización de los diferentes elementos de inteligencia al interior de la PNC.

Durante la guerra civil, la mayoría de las unidades de DC combatieron solas y en los años 1981-1983 fueron objeto de una sistemática campaña de aniquilamiento por parte de las guerrillas. Luego, de 1986 en adelante, sus unidades pudieron reorganizarse y sus bajas disminuyeron significativamente. Algunos jefes militares aprovecharon su inigualable conocimiento sobre los movimientos de las guerrillas en sus áreas y capitalizaron exitosamente esta fuente de información.

Puede afirmarse de manera hipotética que la negativa de la gente a participar en apoyo de la PNC, o como testigos en los procesos cuyos principales acusados son miembros de las pandillas, demuestra que esta lección

del conflicto no se ha asimilado correctamente. La protección del testigo, tanto en los juicios como en el lugar donde residen, se vuelve acuciante para ganar la confianza de la población. En la medida que se demuestre que se puede proteger a la población, se verá incrementado el compromiso de los pobladores por participar en la lucha contra las pandillas.

En tiempos del conflicto armado, la selección de personal adecuado siempre fue un talón de Aquiles en las unidades de la DC. Sus miembros provenían de las mismas poblaciones, las cuales tenían bajos índices de desarrollo social y económico. La mayoría carecían de estudios, eran campesinos dedicados a las labores agrícolas de subsistencia; otros provenían de los municipios, eran personas con escasa instrucción, artesanos o de oficios varios, con poca comprensión de la situación que vivía el país. Como eran voluntarios, no siempre se podía escoger a los mejores elementos, con sólidas bases familiares y morales. No obstante, eran conocedores del terreno, de las personas que vivían en los barrios, cantones, caseríos y municipios; conocían de primera mano quiénes de los pobladores estaban organizados o apoyaban a los insurgentes; poseían un fuerte resistencia física, eran entregados y, cuando eran bien conducidos, se convirtieron en dolores de cabeza para las columnas rebeldes que se movilizaban en las cercanías de sus poblados.

Con insatisfactorias condiciones de vida, viejo armamento, sin apoyo médico y malas comunicaciones, nunca faltaron a sus deberes de apoyar a sus compañeros atacados. Algunas escoltas de cantón fueron sorprendidas por los subversivos, precisamente cuando desarmadas se conducían a reforzar a sus compañeros atacados en las comandancias locales (Medardo Franco Rivera, entrevista, El Paraíso, Chalatenango, 10 de mayo y 22 de noviembre de 2015). Con un buen liderazgo, mejores armas y equipos y un constante apoyo de los comandantes militares, estas unidades podrían haber aumentado su tasa de éxitos y haber colaborado más decididamente a derrotar a la insurgencia salvadoreña.

En la actual PNC, los señalamientos de la infiltración del crimen organizado (Silva Ávalos, 2014, p. 3), las pandillas, la corrupción, aunado al apareamiento de supuestos grupos de exterminio que pueden tener su origen en la misma PNC (*La Página*, 14 de enero de 2014), señalan que los viejos problemas han regresado. El decaimiento de la moral, por las condiciones de extrema carencia en que prestan sus servicios en las diferentes delegaciones (*El Diario de Hoy*, 2015), los bajos salarios y falta de mejores prestaciones laborales, ascensos y promociones, vuelven vulnerables a sus integrantes a todo este tipo de problemática o incluso generan descontento y protestas callejeras (Calderón y Mendoza, 2016).

El haberse vuelto blanco de los ataques de las pandillas, y su continua y ascendente cantidad de enfrentamientos armados (423 hasta noviembre de 2015 [Santos, 2015]), les provocan frustración y los vuelven propensos

a cometer abusos en los procedimientos policiales. Esta situación genera, por un lado, el repudio de la población y, por otro, la aprobación por un reducido segmento de la misma que aplaude estas ilegales conductas. La confusión aumenta entre sus filas, y si a ello sumamos la falta de liderazgo a todo nivel, nos encontramos con un cuadro a mediano plazo preocupante.

Desde que se fundó la escuela para la DC en 1984, el entrenamiento mejoró grandemente; los equipos móviles de entrenamiento fueron capaces de aumentar las cualificaciones de los miembros de la DC en áreas claves como la conducción táctica, las operaciones de seguridad en el terreno, la obtención de información, el manejo y conservación de armas. Los comandantes locales también se vieron beneficiados con estudios de liderazgo, don de mando y lectura de cartas, entre otras materias. De esta forma, su desempeño en el campo de batalla mejoró, su papel en las operaciones COIN realizadas por el Ejército fue más notorio y su capacidad, en general, para resistir los ataques de las guerrillas aumentó considerablemente.

La PNC, en la actualidad, tiene una formación bastante completa en cuanto a las destrezas básicas del agente policial que se recibe en la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP); sin embargo, con el tiempo, estas destrezas se van perdiendo en la generalidad de los agentes policiales (*La Página*, 28 de abril de 2014), no así en aquellas unidades elite como el Grupo de Reacción Policial (GRP), la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO), etc., que se mantienen en constante adiestramiento. Es necesaria la introducción de módulos periódicos de readiestramiento para mantener y mejorar estas destrezas en aquellos agentes graduados de la ANSP.

El grado de conocimiento que ahora se tiene sobre las pandillas y sus formas de operación aún no ha sido traducido a un manual que les permita a los agentes policiales el conocimiento profundo del enemigo al cual enfrentan. Es tiempo de producir este material y volverlo de obligatorio conocimiento en los diferentes cursos impartidos en la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Durante el conflicto armado, el escaso apoyo gubernamental a los programas de ayuda económica y la falta de confianza de los pobladores en la eficacia del Gobierno para resolver sus problemas más acuciantes hicieron poco atractivo ofrecerse como voluntario en las DC. El programa de DC falló casi por completo en organizar y armar DC en aquellas áreas en que la influencia guerrillera era muy fuerte y el apoyo gubernamental escaso. En dichas condiciones, el Gobierno no pudo demostrar su habilidad para defender estas poblaciones de los ataques rebeldes.

Hoy en día, poco se sabe de la efectividad de las funciones que deben realizar los miembros de la Policía Comunitaria. No sabemos si los controles de la población abarcan el levantamiento de censos en los cuales se indi-

quen las actividades sospechosas de pertenecer o ayudar a las pandillas, si ese fuera el caso. Nada sabemos sobre la eficacia del levantamiento de los mapas del crimen, los de riesgo o de protección que el policía comunitario está obligado a elaborar en sus respectivos sectores (Policía Nacional Civil, 2010). Se trata de una actividad que los agentes policiales realizarán en solitario y con poco apoyo gubernamental, trabajo en el cual expondrán sus vidas cada vez que decidan acercarse a un ciudadano para obtener información. De nuevo, es un error creer que el combate a las pandillas solo debe ser un asunto policial; hay que entender que es todo el Estado, con todas sus instituciones, el que debe acuerpar el despliegue de este nuevo tipo de policía, sin ello, este trabajo será deficiente.

Se debe recordar que, en la actualidad, la base social de las pandillas (familiares) es calculada en 258,480 personas (Santos, 2014, p. 193); muchos de ellos son miembros plenos de nuestras comunidades, y hasta integrantes de sus autoridades municipales (Meléndez, 2015), situación que definitivamente vuelve vulnerables a los agentes de la Policía Comunitaria.

10. Conclusión

Basados en el recorrido histórico de lo que fue el ST y las funciones que cumplió durante la guerra, se puede ahora concluir algunas de las premisas básicas de su actuación que podrían ser aplicadas por la PNC en sus estrategias para recuperar el control territorial de los lugares dominados por las pandillas.

La disputa por el control territorial que en la actualidad ejecuta la PNC con apoyo limitado de la FAES es demasiado débil por varias razones: no cuenta con una estrategia de largo plazo; no involucra a la totalidad de las instituciones del Estado; además, le falta un verdadero esfuerzo por reclutar, adiestrar, equipar y desplegar nuevas unidades de la PNC (o de un nuevo cuerpo policial o ciudadano anclado a los territorios de pertenencia del nuevo pie de fuerza) por lo menos en una proporción de 10 a 1, como se recomienda en las luchas irregulares, lo cual la vuelve débil ante la masiva presencia de las pandillas en estas comunidades o territorios controlados.

Si lo anterior pudiese ser subsanado, debe proveerse al más corto plazo del marco legal que le permita a la PNC y a la FAES una intervención más acorde a sus respectivas funciones. Una situación donde la FAES asumiría el papel preponderante en el combate, con el apoyo de la PNC y el nuevo cuerpo ciudadano. El otorgamiento de nuevas facultades debería ir acompañado del reforzamiento de las instituciones de vigilancia de las actuaciones tanto policiales como del Ejército para evitar incurrir en los errores del pasado.

Debería instituirse un mando centralizado con la participación de todas las instituciones participantes, que lidere la nueva estrategia del Estado para evitar la duplicidad de mando y la excesiva burocratización en el cumplimiento de las misiones. Dicho organismo debería ser flexible y contar con los medios de comunicación y enlace pertinentes para mantener una observación constante del avance de sus planes.

Un nuevo plan de entrenamiento debería ser asumido para las fuerzas policiales y militares, con el objeto de capitalizar el amplio conocimiento que sobre las pandillas ya existe en las unidades de inteligencia y análisis de la PNC. Esto permitiría que se maximice el recurso humano de las fuerzas del Estado, además de proveerles una ventaja táctica en la disputa del control territorial.

Deberían adquirirse nuevos equipos electrónicos que permitan el bloqueo de señales infrarrojas, de microondas y de radio (similares a los utilizados por las tropas salvadoreñas en Irak) para incomunicar a las pandillas en las zonas urbanas intervenidas y obtener la máxima ventaja operativa posible.

Debería readecuarse el armamento permitido a la PNC para disponer de un mayor volumen de fuego, así como proveer de armas especializadas para francotiradores y equipos de visión nocturna y de rastreo infrarrojo o térmico. Asimismo, debería incrementarse el material de vuelo aéreo con helicópteros y aviones con capacidad para plataformas de tiro, interceptación de señales, despliegue de tropas y armas de supresión (ametralladoras y cohetes).

Son los requerimientos básicos para retomar la iniciativa estratégica y disputar, con una razonable perspectiva de éxito, el territorio bajo control de las pandillas.

11. Bibliografía

Libros

Bacevich, A. J., Hallums, J. D., White, R. H. y Young, T. F. (1988). *American military policy in small wars: the case of El Salvador*. Massachusetts: Pergamon-Brassey's.

González Sibrián, J. L. (1972). *Las 100 horas, La guerra de legítima defensa de la República de El Salvador*. San Salvador: Imprenta Nacional.

Manwaring, M. G. y Prisk, C. (1998). *El Salvador at War: An oral history*. Washington D.C.: Editorial Expert.

Santos, H. von (2013). *La muerte desde el cielo. La historia de los paracaidistas salvadoreños, 1962-2012*. San Salvador: Autor.

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

Vigil, C. B. (2013). *Soldados en combate*. Santa Tecla: Autor.

Zepeda, J. O. (2008). *Perfiles de la guerra en El Salvador*. San Salvador: Autor.

López Nuila, C. R. (2014). *Seguridad pública y delincuencia*. San Salvador: Editorial UTEC.

Artículos de revistas

Baratto, D. J. (1983). Special Forces in the 1980's: A Strategic Reorientation. *Military Review*, 63(3), 2-14.

Dubick, J. M. (1984). El FM 100-5 y la guerra de contrainsurgencia. *Military Review*, 44(3-4), pp. 30-37.

Marks, T. A. (2007). Un modelo de contrainsurgencia: La Colombia de Uribe (2002-2006) versus la FARC. *Military Review. Edición Hispanoamericana*, 74(4): 17-36. Recuperado de https://server16040.contentdm.oclc.org/cdm4/item_viewer.php?CISOROOT=/p124201col11&CISOPTR=878&CISOBOX=1&REC=5

Santos, H. von. (2014). Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 2(4), 183-225.

Suárez, C. (1983). Esto pasó en El Salvador. *Parte de guerra* n.º 32 de la FARN.

Documentos institucionales

Acuerdos de Chapultepec. (16 de enero de 1992). Secretaría de Comunicaciones. Recuperado de <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/229/1/Acuerdos%20de%20Chapultepec.pdf>

Department of the Army (1982). *Operations FM 100-5*. Washington, D. C.: Headquarters, Department of the Army. Recuperado de <https://archive.org/details/FM100-5Operations1982>

Department of the Army (2003). *FM 100-20, Host-Nation Security Force Operations*. Washington D. C.: Headquarters, Department of the Army.

Hazlewood, A. B. (1983). *Programa Nacional de Defensa Civil de El Salvador*. San Salvador: US MILGROUP.

Ley de Defensa Civil (8 de abril de 1976). Decreto legislativo N.º 498. Recuperado de <http://www.ifrc.org/docs/idrl/341ES.pdf>

Ministerio de Defensa y Seguridad Pública. (1983). *Ordenanza del Ejército*. San Salvador: Ejército, Fuerza Armada de El Salvador.

Ministerio de Defensa y Seguridad Pública. (1987). *Informe de la FAES sobre el respeto y la vigencia de las normas del Derecho Internacional Humanitario durante el periodo de septiembre de 1986 a agosto de 1987*. San Salvador: Viceministerio de Seguridad Pública, FAES.

Ministerio de Defensa y Seguridad Pública. (1990). *Manual del Servicio Territorial*. San Salvador: Servicio Territorial, Fuerza Armada de El Salvador.

Montes, A. B. (1987). *Guatemala and El Salvador: Civil Defense as a Counterinsurgency Strategy*. Washington D.C.: Defense Intelligence Agency.

Policía Nacional Civil. (2010). *Manual de formación de Policía Comunitaria de El Salvador*. (Tercera edición, 2013). San Salvador: Ministerio de Seguridad Pública y Justicia.

Policía Nacional Civil. (2013). *Manual de formación de Policía Comunitaria de El Salvador*. (Tercera edición). San Salvador: Ministerio de Seguridad y Justicia.

Policía Nacional de El Salvador. (1984). Asesinatos reivindicados por la subversión y registrados por la Policía Nacional, periodo 1979-1983. *Revista Policía Nacional de El Salvador*, 6(11): 41-42.

Servicio Territorial. (1987). *La apreciación general del Servicio Territorial/Defensa Civil de la Fuerza Armada*. Nueva San Salvador: Servicio Territorial, Fuerza Armada de El Salvador.

Woerner, F. E. (12 septiembre-8 noviembre 1981). *Report of the El Salvador Military Strategy Assistance*. San Salvador: SOUTHCOM.

Periódicos

Calderón, B. y Mendoza, B. (27 de enero de 2016). Policías fueron recibidos en CAPRES en busca de acuerdos. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2016/01/27/personal-policial-planea-marcha-hoy-para-exigir-bono>

Dalton, J. J. (6 de junio de 1997). "Los escuadrones de la muerte" resucitan en El Salvador. *El País*. Recuperado de <http://www.udel.edu/leipzig/texts2/elb06067.htm>

El Faro. (22 de julio de 2015). Hay que salvar la Policía, 2015. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201507/opinion/17209/Hay-que-salvar-laPolic%C3%ADa.htm>

El Diario de Hoy (2015). Denuncian malas condiciones de puestos policiales. 16 de mayo de 2015. Recuperado de <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/denuncian-malas-condiciones-puestos-policiales-70979>

La Página. (14 de enero de 2014). Grupo de exterminio se ha activado en Zacatecoluca según la PNC. 2014. Recuperado de <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/91711/maras-El-Salvador-PNC-inseguridad-noticias-El-Salvador-Zacatecoluca>

La Página. (28 de abril de 2014). Policía salvadoreño: Tengo 8 años de no disparar. Recuperado de <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/95011/2014/04/28/Policia-salvadoreno-Tengo-8-anos-de-no-disparar>

La Tribuna (2 de marzo de 2016). El Salvador registra cifras históricas en muertes violentas. Recuperado de <http://www.latribuna.hn/2016/03/02/salvador-registra-cifras-historicas-muertes-violentas/>

Meléndez, C. (2 de agosto de 2015). Capturan a concejala de Alcaldía de Zacatecoluca por extorsión. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2015/08/02/capturan-a-concejala-de-alcaldia-de-zacatecoluca-por-extorsion>

Meléndez, C. y Qüehl, M. (9 de marzo de 2016). Asamblea Legislativa apoya Estado de Excepción. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2016/03/09/asamblea-legislativa-apoya-estado-de-excepcion>

Rauda Zablah, N. y Labrador, G. (29 de julio de 2015). Pandillas logran sostener pulso con el gobierno por el transporte público. *El Faro*. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201507/noticias/17232/Pandillas-logran-mantener-al-gobierno-el-pulso-por-el-transporte-p%C3%BAblico.htm>

Otros

Santos, H. von (17 de noviembre de 2015). *Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: perspectivas de sus formas organizativas y expansión territorial para el 2015-2025*. Exposición en la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa.

Blog Xibalbá. (11 de septiembre de 2007). Las defensas civiles patrióticas. Recuperado de <http://ixquic.blogspot.com/2007/09/las-defensas-civiles-patriticas.html>

Entrevistas

Argueta, Silvio de Jesús, miembro del ERP, 1977-1992, entrevista en Perquín, 27 de mayo de 1993 por Reyna Samuel.

Concepción, José, excomandante local del Servicio Territorial, 1980-1990, entrevista en El Paraíso, Chalatenango, 4 de octubre de 2015.

Jovel, Manuel Antonio, miembro de la defensa civil de San Sebastián, 1981, entrevista en Santa Tecla, 10 de marzo de 2007.

Hernández, José Dionisio, comandante de la 5.ª Brigada de Infantería y el DM-1, 1980-1984, entrevista en San Salvador, 9 de febrero de 2012.

López, Francisco Raúl Arturo, exdirector del Servicio Territorial, 1 de junio de 1987 al 1 de junio de 1989, entrevista en San Salvador, 3 de junio de 2006.

Rauda, David Fernando, miembro de las unidades de vanguardia zonales (UVZ) de las FPL, 1979-1982, entrevista en San Salvador, 12 de noviembre de 2015.

Rivera, Medardo Franco, exmiembro de la defensa civil de Nueva Trinidad, Chalatenango, 1980-1982, entrevista en El Paraíso, Chalatenango, 10 de mayo y 22 de noviembre de 2015.

Zepeda, Juan Orlando, jefe conjunto II, EMCFA, 1985-1987, entrevista en San Salvador, 23 de enero de 2008.





RECENSIONES

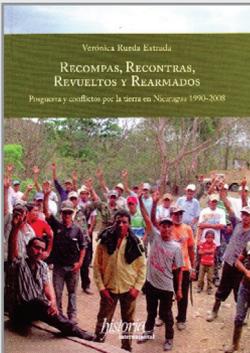
- * “Recompas, recontras, revueltos y rearmados. Posguerra y conflictos por la tierra en Nicaragua 1990-2008”

Natalia Fiorentini Cañedo

* “Recompas, Recontras, mixed and rearmed. Postwar and land conflicts in Nicaragua from 1990 to 2008.”
Natalia Fiorentini Cañedo



RECENSIONS



Verónica Rueda Estrada, “Recompas, recontras, revueltos y rearmados. Posguerra y conflictos por la tierra en Nicaragua 1990-2008”

México: Instituto Mora-CONACYT y CIALC-UNAM, Colección Historia Internacional, 2015. 518 pp.

El libro se centra en los excombatientes de los tres grupos desmovilizados durante la posguerra en Nicaragua a partir de 1990, a saber: 22 213 contras, unos 10 000 miembros del Ejército Popular Sandinista (EPS) y 5000 miembros del Ministerio del Interior (MINT). Por medio de 52 fuentes orales, se da seguimiento a sus luchas, acciones e ideología, tanto de aquellos que tomaron las armas como forma de presión política, como de los que iniciaron una lucha civil para sobrevivir en el conflictivo periodo de la posguerra. El argumento central del libro es que la lucha por la tierra fue la reivindicación principal de los desmovilizados.

El trabajo hace un recuento de las luchas campesinas por la tierra, desarrolladas durante la posguerra, pues caracteriza a los excombatientes como un sector fundamentalmente campesino. Siguiendo este argumento, el rearme de estos sectores desmovilizados se debió al incumplimiento de las promesas agrarias emitidas durante el proceso de desmovilización, cesantía y retiro al que fueron sometidos durante el Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro. El estudio utiliza una metodología novedosa, pues a los testimonios de los excombatientes –entre ellos líderes, bases, mujeres y hombres– se suma el seguimiento bibliográfico y hemerográfico en archivos de Nicaragua, Costa Rica, Estados Unidos y México. El libro busca llenar el vacío historiográfico sobre la posguerra en Nicaragua con la inclusión de las visiones y versiones de exmiembros de las tres fuerzas desmovilizadas.

El libro contiene una presentación escrita por Mónica Toussaint en el que se destaca la importancia de los estudios de la posguerra en Nicaragua desde una perspectiva humana: la de los protagonistas. Ello porque, tal como propone el libro, permite desarrollar la manera en que los desmovilizados argumentaron y reconstruyeron sus ideologías, demandas, movilizaciones e intereses después de entregar las armas y al mismo tiempo que buscaban insertarse económicamente tras una década de guerra.

El título del libro proviene de los nombres que se les dio a los excombatientes que retomaron las armas: recompas se llamó a excombatientes y simpatizantes sandinistas que tomaron nuevamente las armas; recontras, a excontras que utilizaron las armas como forma reivindicativa para su inserción productiva; revueltos, a exsandinistas y excontras unidos en las armas; y rearmados fue el nombre genérico usado para designar a los grupos en armas con reivindicaciones como excombatientes.

En el primer capítulo, nombrado “De la fiesta sandinista a la contrarrevolución”, se desentrañan las fuerzas subyacentes del proceso revolucionario sandinista y su correlato, la contrarrevolución. El énfasis está puesto en las políticas económicas del Gobierno revolucionario, principalmente en las relativas a la tenencia de la tierra, por el impacto que tuvieron en las comunidades indígenas y campesinas. Se considera que fueron los grandes cambios en la propiedad de la tierra la principal causa del levantamiento contrarrevolucionario.

El capítulo dos, “La Contrarrevolución y el gobierno de la UNO”, gira en torno a La Contra, su origen, sus fuentes de financiamiento y sus problemas internos; posteriormente se aborda el Gobierno de la UNO con Violeta Barrios a la cabeza y sus principales políticas económicas relativas a la propiedad, así como el impacto que tuvieron entre los combatientes contrarrevolucionarios.

En el capítulo tres titulado “La desmovilización de La Contra”, se analizan los principales acuerdos nacionales e internacionales que tuvieron como finalidad lograr la desmovilización del grupo. Posteriormente se abordan las fases del proceso de desmilitarización, los programas de inserción, y el fracaso de la figura productiva conocida como “polos de desarrollo”. El argumento central es que el Gobierno nicaragüense subestimó tanto la carga económica como la complejidad de pasar un ejército a la vida civil, además de que no tuvo un programa diseñado a largo plazo para su inserción.

“La desmovilización del EPS y MINT: el regreso al campo” es el título del cuarto capítulo, en el que se examinan los planes de licenciamiento y retiro de los excombatientes de origen sandinista, posteriormente y de manera sucinta, se hace un recorrido de la situación campesina en Nicaragua –desde la dictadura de los Somoza hasta los problemas de la propiedad heredados en 1990–, y los efectos provocados con la contrarreforma agraria de Violeta Barrios. Este capítulo se fundamenta en la línea analítica que caracteriza a la violencia de la posguerra como consecuencia del añejo e irresuelto problema campesino de la tenencia de la propiedad, así como la deficiente entrega de tierras durante la desmovilización; dos de los principales factores que propiciaron el rearme.

En el quinto capítulo, “Primera fase de rearme”, se hace una caracterización de la Recontra y un seguimiento de sus principales acciones armadas. Posteriormente se hace lo resultante con los recompas, los revueltos y los rearmados, así como un análisis de sus demandas, acciones y reivindicaciones. El énfasis está puesto en la inseguridad en el campo, el fácil acceso a las armas, el problema de la tierra, la falta de políticas reales para la inserción de los excombatientes y la pobreza en el campo como los detonantes de las acciones armadas.

El sexto capítulo “Segunda fase de rearme y desmovilización”, se centra en las acciones del Gobierno para lograr que los excombatientes entregaran las armas que habían retomado; se aborda la ejecución de dichas políticas, entre ellas la creación de la Brigada Especial de Desarme (BED). Posteriormente se analizan las acciones de los exmiembros del MINT, así como la propuesta del Frente Unido Andrés Castro (FUAC), la compleja organización del Partido de la Resistencia Nicaragüense (PRN), así como las últimas acciones de los rearmados que, a pesar del reiterado uso de la acción armada, no lograron cambiar su situación de pobreza.

En el séptimo y último capítulo, que lleva por título “La reconciliación y la reorganización”, se examinan las reivindicaciones de los excombatientes después del rearme, siendo nuevamente la tenencia de la tierra la principal demanda. Finalmente, desde la perspectiva de los participantes de la desmovilización, se reconstruye el proceso de inserción, de reconciliación y sus demandas más recientes, tomando el caso del asentamiento irregular conocido como El Timal y los trabajos de la Comisión de Reconciliación del Gobierno de Daniel Ortega.

Una de las mayores virtudes del trabajo es que busca alejarse de las concepciones maniqueas tradicionales de la guerra y la posguerra en Nicaragua, que califican a unos y a otros de “buenos y malos” dependiendo del lugar ocupado dentro del conflicto. En esta ocasión, se trata de una investigación realizada por una mexicana que no vivió el proceso revolucionario y que, por ello, puede tomar una sana distancia ideológica. Particularmente, la inclusión de los tres sectores desmovilizados brinda una riqueza especial al análisis realizado por la autora, pues permite entender que, durante la posguerra, la reconciliación de los bandos se debió más a la pobreza compartida que a una política gubernamental de pacificación del país, siendo esta una aportación fundamental a la historiografía del proceso estudiado. Otro acierto de este estudio es el rescate de las voces (testimonios orales) de los actores involucrados, lo que permite acercarse a la dimensión humana de la posguerra y a los conflictos por la tierra en Nicaragua durante el periodo estudiado.

Los datos rescatados en el libro son contundentes. El Gobierno invirtió no menos de 500 millones de dólares para el retiro de oficiales del EPS; entregó tierras a solo el 27 % de los combatientes contras, pero muchas de esas propiedades tenían problemas legales. ACNUR registró 105 millones de dólares en proyectos en 1991, sin embargo, para 1993, es decir tres años después de la desmovilización oficial y retiro, 23 950 excombatientes habían participado en el ciclo de rearme, de ellos 23 910 fueron desmovilizados por la BED entre 1991 y 1994. Se trató de un número mayor de combatientes que los desmilitarizados de la Resistencia Nicaragüense (22 213). Entre 1991 y 1995 se dieron 3934 acciones armadas, 471 tomas de tierras y 475 tomas de instituciones, tan solo en 1998 murieron 115 personas en ataques con rearmados, 45 fueron heridos y 117 capturados por el ejército, además fueron desmovilizados 2463 combatientes y requisadas 1036 armas. Entre 1993 y 1994 el Gobierno desembolsó 97 836 387 de córdobas en nuevos acuerdos de desmovilización con los grupos. Sin duda, una realidad de la posguerra que no había sido debidamente dimensionada y que este libro rescata a través de la exhaustividad con la que fueron analizadas las fuentes orales y escritas utilizadas por la autora.

El trabajo es una contribución original y significativa al conocimiento del resurgimiento de la violencia en Nicaragua después de la guerra civil. Es un profundo análisis de este fenómeno que sobrepasa los escasos trabajos previos que han indagado en la realidad de la posguerra para los antiguos combatientes –entre los que se encuentran el realizado por Timothy Brown (2001), *The Real Contra War: Highlander Peasant Resistance in Nicaragua*; el de Roberto Cajina (1996), *Transición política y reconversión militar en Nicaragua 1990-1995*; o el coordinado por Zoilamérica Ortega Narváez (1996), *Desmovilizados de guerra en la construcción de paz en Nicaragua*–. En suma, el libro reseñado es un trabajo acucioso que rescata del estatus meramente delincencial que se le había asignado a los excombatientes que retomaron las armas, para incluir entonces al rearme en un capítulo reciente de las añejas luchas campesinas de Nicaragua.

Natalia Fiorentini Cañedo

Doctora en Historia por la UNAM, Profesora-investigadora de la Universidad de Quintana Roo-Unidad Académica Playa del Carmen, adscrita al Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades.



LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

- * Decreto N° 314. Disposiciones transitorias de emergencia para el descongestionamiento del sistema penitenciario.
- * Decreto N° 321. Disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión.

- * Decree No. 314 Emergency transitional provisions for the decongestion of the prison system.
- * Decree No. 321 temporary and extraordinary special provisions in prisons, prison farms, intermediate centers and temporary detention centers.



LAWS AND OFFICIAL DOCUMENTS



DIARIO OFICIAL



DIRECTOR: *Edgard Antonio Mendoza Castro*

TOMO Nº 410

SAN SALVADOR, JUEVES 31 DE MARZO DE 2016

NUMERO 58

La Dirección de la Imprenta Nacional hace del conocimiento que toda publicación en el Diario Oficial se procesa por transcripción directa y fiel del original, por consiguiente la institución no se hace responsable por transcripciones cuyos originales lleguen en forma ilegible y/o defectuosa y son de exclusiva responsabilidad de la persona o institución que los presentó. (Arts. 21, 22 y 23 Reglamento de la Imprenta Nacional).

SUMARIO

	<i>Pág.</i>	<i>Pág.</i>
ORGANO LEGISLATIVO		
Decreto No. 314.- Disposiciones Transitorias de Emergencia para el Descongestionamiento del Sistema Penitenciario.....	4-7	
ORGANO EJECUTIVO		
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL		
RAMO DE GOBERNACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL		
Estatutos de la Iglesia Ministerio Evangélico Remanente de Israel y Acuerdo Ejecutivo No. 30, aprobándolos y confirmando el carácter de persona jurídica.....	8-11	
MINISTERIO DE ECONOMÍA		
RAMO DE ECONOMÍA		
Acuerdo No. 342.- Se conceden beneficios a la sociedad Meanguera, Sociedad Anónima de Capital Variable, contemplados en la Ley de Servicios Internacionales.....	12-13	
MINISTERIOS DE ECONOMIA, DE AGRICULTURA Y GANADERIA Y DE HACIENDA		
RAMOS DE ECONOMÍA, DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Y DE HACIENDA		
Acuerdo No. 508.- Se establece política del subsidio del gas licuado de petróleo para consumo doméstico.....	17	
MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL		
RAMO DE LA DEFENSA NACIONAL		
Acuerdo No. 60.- Se transfiere al señor Sgto. Myr. 1º. Nicolás Alberto Salazar Martínez, dentro del Escalafón General de Suboficiales de la Fuerza Armada, en la Categoría de las Armas, de la Situación Activa, a la Situación de Retiro.....	20	

Dirección: 4a. C. Pte. y 15 Av. Sur # 829 S.S. Tel.: 2527-7800 • Página Web: www.imprentanacional.gob.sv • Correo: diariooficial@imprentanacional.gob.sv

ORGANO LEGISLATIVO

DECRETO No. 314

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la Justicia, de la seguridad jurídica y del bien común; y en consecuencia, debe organizar los centros penitenciarios, con el objeto de corregir, educar y formar hábitos de trabajo; procurando la readaptación y prevenir el delito de aquellos que, por su conducta antisocial, se encuentren guardando prisión por sentencia dictada por autoridad competente.
- II. Que, como medida efectiva para reducir el problema del hacinamiento en los centros penitenciarios, es necesario flexibilizar de manera transitoria los requisitos para otorgar beneficios penitenciarios como la libertad condicional o libertad condicional anticipada.
- III. Que existen personas condenadas por delitos cuyas penas no exceden los ocho años de prisión, ni conductas de peligrosidad trascendental; o que por su avanzada edad o incapacidad, no representan riesgo social alguno, por lo cual es conveniente valorar el otorgamiento de beneficios penitenciarios temporales, en aplicación de los principios de proporcionalidad y necesidad de las penas.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Justicia y Seguridad Pública; de los diputados: Mario Alberto Tenorio Guerrero, Lorenzo Rivas Echeverría, Guadalupe Antonio Vásquez Martínez, Francisco José Zablah Safie; los diputados del período legislativo 2012-2015, Carlos Walter Guzmán Coto, Rafael Ricardo Morán Tobar; y del diputado del período legislativo 2009-2012, Rafael Eduardo Paz Velis; y con el apoyo de las y los diputados: Norman Noel Quijano González, David Ernesto Reyes Molina, Jorge Alberto Escobar Bernal, Rolando Alvarenga Argueta, Marta Evelyn Batres Araujo, Felissa Guadalupe Cristales Miranda, René Alfredo Portillo Cuadra, Cannen Elena Calderón Sol de Escalón, Lucía del Carmen Ayala de León, Roxana Maricela Durán Hernández, René Gustavo Escalante Zelaya, José Edgar Escolán Batarse, Julio César Fabián Pérez, Ricardo Ernesto Godoy Peñate, Karla Elena Hernández Molina, Vicente Hernández Gómez, Ana Mercedes Larrave de Ayala, Mauricio Roberto Linares Ramírez, Mártir Arnolde Marín Villanueva, Julio César Miranda Quezada, José Mario Mirasol Cristales, Ana María Gertrudis Ortiz Lemus, Silvia Estela Ostorga de Escobar, Lisseth Arely Palma Figueroa, José Javier Palomo Nieto, Carlos Armando Reyes Ramos, Francisco José Rivera Chacón, Vilma Carolina Rodríguez Dávila, Alberto Armando Romero Rodríguez, Marcos Francisco Salazar Umaña, Misael Serrano Chávez, Patricia Elena Valdivieso de Gallardo, Juan Alberto Valiente Alvarez, Ricardo Andrés Velásquez Parker y John Tennant Wright Sol.

DECRETA las Sigüientes:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE EMERGENCIA PARA EL DESCONGESTIONAMIENTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Art. 1.- El presente decreto tiene por objeto otorgar beneficios penitenciarios como la libertad condicional y libertad condicional anticipada, entre

a que dentro de los centros penitenciarios se encuentran personas condenadas por delitos que no implican penas severas, ni conductas de peligrosidad transcendental; y que por su incapacidad y padecimiento de enfermedad incurable en período terminal, no representan riesgo social alguno, a efecto de minimizar el hacinamiento de la persona humana en los centros penitenciarios.

Art. 2.- El Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, otorgará la libertad condicional a las personas condenadas que, a la fecha en que entre en vigencia el presente decreto, hayan cumplido la mitad de la condena impuesta o más, siempre que se acrediten los requisitos siguientes:

- a) Que hayan observado buena conducta y participado, por lo menos, en uno de los programas generales permanentes impartidos en los distintos centros penitenciarios. Para tal fin, el Consejo Criminológico Regional elaborará un pronóstico individualizado de reinserción social, que remitirá al Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.
- b) Que las personas condenadas no mantengan un alto grado de agresividad o peligrosidad.
- c) Que hayan satisfecho las obligaciones civiles provenientes del hecho, determinadas por resolución judicial; que garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las mismas, o que demuestren incapacidad para su pago.

Art. 3.- También podrán beneficiarse con el presente decreto:

Las personas mayores de sesenta años de edad, que hayan cumplido un tercio de la pena; y las personas que, previo dictamen pericial realizado por el Instituto de Medicina Legal, demuestren que padecen enfermedad incurable en período terminal o enfermedades crónicas degenerativas, con daño orgánico severo, existente a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto o sobreviniente, siempre que fuere permanente e incapacitante y que no les permita valerse por sí mismos.

Esta libertad estará supervisada por el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, quien decidirá la institución pertinente o la persona encargada de su cuidado personal, en los casos que sea procedente.

Art. 4.- Las personas que gozaren de los beneficios contemplados en los artículos precedentes, deberán cumplir las condiciones o reglas de conducta que el Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena ordene, de conformidad a lo establecido en el artículo 79 del Código Penal. A efecto de controlar dicho cumplimiento, el Juez recibirá la colaboración pertinente por parte de la Institución que éste designe.

Art. 5.- Las personas internas que se encuentren en fase terminal de vida, a causa de enfermedades incurables, tienen derecho a que se les decrete la extinción de la pena, de conformidad con el artículo 108 del Código Penal.

Art. 6.- Quedan excluidas del ámbito de aplicación de este decreto, las personas que hayan sido condenadas por:

- a) Delitos cuya pena impuesta sea igual o superior a 8 años de prisión.

- b) Delitos graves comprendidos en las siguientes leyes especiales: Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, Ley Especial Contra Actos de Terrorismo y Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal.
- c) Delitos contra la libertad sexual.
- d) Delitos relativos a la vida del ser humano en formación, cuya pena exceda de ocho años de prisión.
- e) Delitos de corrupción y delitos conexos.
- f) Delitos contra la humanidad.
- g) La aplicación del Procedimiento Abreviado.

Tampoco podrán ser beneficiadas, las personas privadas de libertad que se encuentren en régimen de internamiento especial en centros de seguridad.

Art. 7.- El otorgamiento de los beneficios penitenciarios contenidos en este decreto, no extingue la responsabilidad civil.

En los casos en que aún no se haya satisfecho la responsabilidad civil, la persona interna deberá ofrecer, en la audiencia especial, ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena, mecanismos de garantía o satisfacción de la misma o demostrar la incapacidad de su cumplimiento.

Art. 8.- La Dirección General de Centros Penales elaborará un censo de la población interna que pueda ser beneficiada con lo regulado en el presente decreto, en el plazo de treinta días, contados a partir de la vigencia de éste, la información de dicho censo será remitida en los cinco días hábiles siguientes, a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena.

Con la información del censo, o en el momento en que se reciba una solicitud de otorgamiento de los beneficios del presente decreto, el Juez de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena iniciará el trámite para la acreditación de los requisitos regulados para cada beneficio penitenciario, lo cual deberá hacerse en el plazo de sesenta días. Transcurridos los cuales, se celebrará una audiencia especial para decidir sobre el otorgamiento o no del beneficio.

En caso de necesitarse dictámenes periciales o técnicos, éstos deberán ser emitidos en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Art. 9.- En lo no previsto en el presente decreto, se estará a lo dispuesto en las leyes aplicables a la materia.

Art. 10.- La vigencia del presente decreto será de un año, contado a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Art. 11.- El presente decreto entrará en vigencia, desde el día de su publicación en el Diario Oficial.

DIARIO OFICIAL.- San Salvador, 31 de Marzo de 2016.

7

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los dieciséis días, del mes de marzo del año dos mil dieciséis.

LORENA GUADALUPE PEÑA MENDOZA,
PRESIDENTA.

GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE,
PRIMER VICEPRESIDENTE.

ANA VILMA ALBANEZ DE ESCOBAR,
SEGUNDA VICEPRESIDENTA.

JOSE SERAFIN ORANTES RODRIGUEZ,
TERCER VICEPRESIDENTE.

NORMAN NOEL QUIJANO GONZALEZ,
CUARTO VICEPRESIDENTE.

SANTIAGO FLORES ALFARO,
QUINTO VICEPRESIDENTE.

GUILLERMO FRANCISCO MATA BENNETT,
PRIMER SECRETARIO.

DAVID ERNESTO REYES MOLINA,
SEGUNDO SECRETARIO.

MARIO ALBERTO TENORIO GUERRERO,
TERCER SECRETARIO.

REYNALDO ANTONIO LOPEZ CARDOZA,
CUARTO SECRETARIO.

JACKELINE NOEMI RIVERA AVALOS,
QUINTA SECRETARIA.

JORGE ALBERTO ESCOBAR BERNAL,
SEXTO SECRETARIO.

ABILIO ORESTES RODRIGUEZ MENJIVAR,
SEPTIMO SECRETARIO.

JOSE FRANCISCO MERINO LOPEZ,
OCTAVO SECRETARIO.

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los treinta días del mes de marzo del año dos mil dieciséis.

PUBLIQUESE,

SALVADOR SANCHEZ CEREN,
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

MAURICIO ERNESTO RAMIREZ LANDAVERDE,
MINISTRO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PUBLICA.



DIARIO OFICIAL



DIRECTOR: *Edgard Antonio Mendoza Castro*

TOMO N° 411

SAN SALVADOR, VIERNES 1 DE ABRIL DE 2016

NUMERO 59

La Dirección de la Imprenta Nacional hace del conocimiento que toda publicación en el Diario Oficial se procesa por transcripción directa y fiel del original, por consiguiente la institución no se hace responsable por transcripciones cuyos originales lleguen en forma ilegible y/o defectuosa y son de exclusiva responsabilidad de la persona o institución que los presentó. (Arts. 21, 22 y 23 Reglamento de la Imprenta Nacional).

SUMARIO

Pág.	Pág.
ORGANO LEGISLATIVO	
Decreto No. 301.- Exoneración de impuestos a favor del Ministerio de Salud.....	3-4
Decreto No. 321.- Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión.....	4-8
ORGANO EJECUTIVO	
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL	
RAMO DE GOBERNACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL	
Escritura pública, estatutos de la Asociación para el Desarrollo del Sistema de Agua Potable Bendición de Dios, del Cantón Las Flores de la Ciudad de Jayaque, Departamento de La Libertad y Acuerdo Ejecutivo No. 16, aprobándolos y confiriéndole el carácter de persona jurídica.	9-17
MINISTERIO DE ECONOMÍA	
RAMO DE ECONOMÍA	
Acuerdos Nos. 361 y 389.- Se autoriza a dos sociedades la construcción de dos tanques y la Ampliación de su Centro de Servicios, respectivamente.....	18-21
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	
RAMO DE EDUCACIÓN	
Acuerdo No. 15-0194.- Reconocimiento de estudios académicos a favor de Silvia Leticia Corea Sagastume.....	21-22
Acuerdo No. 15-0383.- Se designan como Directora Propietaria y Directora Suplente a servidoras públicas ante la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.	22
ORGANO JUDICIAL	
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	
Acuerdos Nos. 16-D (3), 18-D (4), 19-D (34), 20-D (11) y 21-D (16).- Autorizaciones para ejercer las funciones de notario.	23-38
INSTITUCIONES AUTÓNOMAS	
ALCALDÍAS MUNICIPALES	
Estatutos de las Asociaciones de Desarrollo Comunal "El Cairo" y "Residencial Solymar" y Acuerdos Nos. 5 y 8, emitidos por las Alcaldías Municipales de Mejicanos y Tamanique, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de persona jurídica. .	39-56

JOSÉ SERAFÍN ORANTES RODRÍGUEZ
TERCER VICEPRESIDENTE

NORMAN NOEL QUIJANO GONZÁLEZ
CUARTO VICEPRESIDENTE

SANTIAGO FLORES ALFARO
QUINTO VICEPRESIDENTE

GUILLERMO FRANCISCO MATA BENNETT
PRIMER SECRETARIO

DAVID ERNESTO REYES MOLINA
SEGUNDO SECRETARIO

MARIO ALBERTO TENORIO GUERRERO
TERCER SECRETARIO

REYNALDO ANTONIO LÓPEZ CARDOZA
CUARTO SECRETARIO

JACKELINE NOEMÍ RIVERA ÁVALOS
QUINTA SECRETARIA

JORGE ALBERTO ESCOBAR BERNAL
SEXTO SECRETARIO

ABILIO ORESTES RODRÍGUEZ MENJÍVAR
SÉPTIMO SECRETARIO

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ
OCTAVO SECRETARIO

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los treinta días del mes de marzo del año dos mil dieciséis.

PUBLÍQUESE,

SALVADOR SÁNCHEZ CERÉN,
Presidente de la República.

JUAN RAMÓN CARLOS ENRIQUE CÁCERES CHÁVEZ,
Ministro de Hacienda.

DECRETO No. 321

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que los artículos 1 y 2 de la Constitución de la República establecen que El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado y que toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. Asimismo, el artículo 27 de la misma Constitución establece que el Estado organizará los centros penitenciarios con el objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos;

- II. Que las actuales condiciones del sistema penitenciario son aprovechadas por grupos delincuenciales e individuos para accionar en los centros penales y atentar de diversas formas delictivas contra la ciudadanía, por lo que las regulaciones ordinarias resultan insuficientes para garantizar el control efectivo de los centros penitenciarios en los que se encuentran reclusos miembros de maras y pandillas;
- III. Que existen en las bartolinas policiales, privados de libertad en condiciones de grave hacinamiento e infraestructura inadecuada, que ha hecho necesario emplear a personal policial para su custodia, limitando la posibilidad de disponer de dichos miembros en labores de seguridad pública;
- IV. Que las situaciones anteriormente descritas, aunado al aumento significativo en el número de delitos como las extorsiones y los homicidios registrados en los últimos meses, en el marco del accionar de maras y pandillas, poniendo en grave riesgo o afectando sistemática e indiscriminadamente los derechos fundamentales de la población; lo que hace necesario adoptar medidas urgentes especiales y de carácter extraordinario y transitorio, que posibiliten las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria y asegurar que los centros penitenciarios cumplan la finalidad constitucionalmente reconocida.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Justicia y Seguridad Pública y con la Iniciativa de los Diputados José Antonio Almendáriz Rivas, Ana Marina Alvarenga Barahona, Rodrigo Ávila Avilés, Ana Lucía Baires de Martínez, Luis Alberto Batres Garay, Roger Alberto Blandino Nerio, Yohalmo Edmundo Cabrera Chacón, Manuel Orlando Cabrera Candray, Reynaldo Antonio López Cardoza, Silvia Alejandrina Castro Figueroa, Norma Cristina Cornejo Amaya, Valentín Aristides Corpeño, Rosa Alma Cruz Marinero, René Alfredo Portillo Cuadra, Raúl Omar Cuéllar, Carmen Elena Calderón Sol de Escalón, Ana Vilma Albanez de Escobar, Lucía del Carmen Ayala de León, María Marta Concepción Valladares Mendoza, René Gustavo Escalante Zelaya, Jorge Alberto Escobar Bernal, Ana María Margarita Escobar López, José Edgar Escolán Batarse, Julio César Fabián Pérez, Santiago Flores Alfaro, Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Ricardo Ernesto Godoy Peñate, María Elizabeth Gómez Perla, Medardo González Trejo, Norma Fidelia Guevara de Ramiríos, Estela Yanet Hernández Rodríguez, Karla Elena Hernández Molina, Samuel Eliseo Hernández Flores, Juan Pablo Herrera Rivas, Nery Francisco Herrera Pineda, Mayteé Gabriela Iraheta Escalante, Mauricio Roberto Linares Ramírez, Audelia Guadalupe López de Kleutgens, Cristina Esmeralda López, Mario Marroquín Mejía, Rodolfo Antonio Martínez, Guillermo Francisco Mata Bennett, Rolando Mata Fuentes, María Otilia Matamoros de Hernández, Calixto Mejía Hernández, Misael Mejía Mejía, Gerardo Estanislao Menjívar Hernández, José Francisco Merino López, José Gabriel Murillo Duarte, José Serafín Orantes Rodríguez, Lisseth Arely Palma Figueroa, José Javier Palomo Nieto, Rodolfo Antonio Parker Soto, Lorena Guadalupe Peña Mendoza, Mario Antonio Ponce López, Zoila Beatriz Quijada Solís, Nomnan Noel Quijano González, Nelson de Jesús Quintanilla Gómez, Carlos Amando Reyes Ramos, David Ernesto Reyes Molina, Lorenzo Rivas Echeverría, Francisco José Rivera Chacón, Jackeline Noemí Rivera Ávalos, Vilma Carolina Rodríguez Dávila, Sonia Margarita Rodríguez Sigüenza, Alberto Armando Romero Rodríguez, Carlos Alberto García, Numan Pompilio Salgado García, Karina Ivette Sosa, Manuel Rigoberto Soto Lazo, Mario Alberto Tenorio Guerrero, Jaime Gilberto Valdés Hernández, Patricia Elena Valdivieso de Gallardo, Juan Alberto Valiente Alvarez, Donato Eugenio Vaquerano Rivas, Mauricio Ernesto Vargas Valdez, Guadalupe Antonio Vásquez Martínez, Ricardo Andrés Velásquez Parker, Blanca Rosa Vides, John Tennant Wright Sol, Francisco José Zablah Safie, Carlos Mario Zambrano Campos.

DECRETA las siguientes:

**DISPOSICIONES ESPECIALES TRANSITORIAS Y EXTRAORDINARIAS EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS,
GRANJAS PENITENCIARIAS, CENTROS INTERMEDIOS Y CENTROS TEMPORALES DE RECLUSIÓN.**

OBJETO Y FINALIDAD.

Art. 1.- Decretanse las siguientes disposiciones especiales, transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión, en adelante "los centros", las cuales tienen por finalidad asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares, debiendo para el efecto realizar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, adoptar las medidas del personal y tecnológicas que fueren necesarias, para asegurar la eficacia del régimen penitenciario.

MEDIDAS.

Art. 2.- En aquellos casos en que se tengan indicios de actos de desestabilización por parte de alguna organización proscrita por la ley, que los privados de libertad tomen parte en actividades vinculadas con hechos delictivos, sean éstos cometidos o planificados o ejecutados al interior o fuera de los centros o que exista un riesgo para la vida o integridad física de las personas, se podrán adoptar las siguientes medidas:

- a) Habilitar centros temporales de reclusión;
- b) El traslado de privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios y granjas penitenciarias, incluidos aquellos dispuestos para el cumplimiento del régimen de internamiento especial;
- c) Restricción o limitación del desplazamiento de los privados de libertad, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales, entre otras medidas, como último recurso;
- d) Restricción de las visitas de toda clase o suspensión de las mismas, durante el tiempo que sea necesario, así como del ingreso de personas ajenas a la administración penitenciaria. Los defensores públicos y particulares, debidamente acreditados, ejercerán el derecho a comunicarse con el interno en recintos especialmente habilitados;
- e) Participación obligatoria en actividades de índole reeducativa y de formación de hábitos de trabajo; y,
- f) Otras que sean necesarias para el cumplimiento de la finalidad del presente Decreto, incluidas las establecidas en el Art. 23 de la Ley Penitenciaria y que no estuvieren señaladas en los literales anteriores.

El Ministro de Justicia y Seguridad Pública aplicará las medidas gradualmente; debiendo evaluarlas y modificarlas de acuerdo a la variación de las condiciones de seguridad en los centros.

CENTROS PENITENCIARIOS SUJETOS A LAS MEDIDAS.

Art. 3.- Las presentes disposiciones se aplicarán en los centros penitenciarios siguientes:

- a) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Chalatenango;
- b) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Ciudad Barrios;
- c) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Cojutepeque;
- d) Centro Penitenciario de Seguridad de San Francisco Gotera;
- e) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Izalco;
- f) Centro Preventivo y de Cumplimiento de Penas de Quezaltepeque; y,
- g) Centro Penitenciario de Seguridad de Zacatecoluca.

El Ministro de Justicia y de Seguridad Pública podrá aplicar cualquiera de las medidas previstas en los casos señalados en el Art. 2 del presente Decreto, en otros centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión o en sectores determinados de alguno de ellos.

SUSPENSIÓN DE TRASLADOS.

Art. 4.- Quedan suspendidos durante la vigencia del presente Decreto, los traslados de los privados de libertad, para la realización de toda clase de las audiencias judiciales y cualquier otro acto procesal. En estos casos, el Juez o Tribunal competente celebrará la audiencia y cualquier otro acto procesal en modalidad virtual, salvo que el juzgador considere pertinente la realización de la misma en el centro penitenciario, de conformidad a lo establecido en el Art. 138 del Código Procesal Penal.

SUSPENSIÓN TEMPORAL DE AUDIENCIAS.

Art. 5.- Quedan suspendidas, por el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, las audiencias judiciales que requieran la presencia de privados de libertad que se encuentren en los centros penitenciarios establecidos en el Art. 3, mientras se realizan las adecuaciones de la infraestructura penitenciaria y los procedimientos que sean necesarios para la eficacia del régimen penitenciario en el marco de las presentes disposiciones.

En consecuencia, se suspenden por el mismo período los términos y plazos procesales en los procesos comprendidos en el inciso primero del presente artículo, así como los plazos de prescripción y caducidad. Dichos términos se computarán, restando a los respectivos plazos el periodo de

CORTE DE TRÁFICO DE TELECOMUNICACIONES.

Art. 6.- Durante la vigencia del presente Decreto, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, previa opinión técnica del Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones, dispondrá de todas las medidas necesarias e indispensables para asegurar el corte de tráfico de telecomunicaciones desde y hacia los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión a que se refiere el presente Decreto, para lo cual deberá:

- 1) Adoptar, de manera permanente, los mecanismos o medidas tecnológicas necesarias para la detección de señales activas y la presencia de dispositivos de telecomunicación en los espacios físicos donde están ubicados dichos centros;
- 2) Requerir a los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones adoptar y aplicar las soluciones técnicas que sean necesarias para eliminar la prestación de los servicios de tráfico de telecomunicaciones; que deberán ser atendidas por los Operadores de Redes de Telecomunicaciones, en un plazo máximo de veinticuatro horas; y,
- 3) En el caso de no cumplirse lo establecido en el numeral anterior, se dispondrá de la reubicación de las antenas e infraestructura de telecomunicaciones existentes; lo que deberá ser implementado dentro del plazo máximo de treinta días contados a partir del requerimiento.

En el caso de incumplimiento de lo establecido en los numerales 2) y 3) del presente artículo y de continuar el tráfico de telecomunicaciones; se deberá proceder a la implementación de las medidas que sean indispensables, incluido el corte de suministro de energía u otras medidas que sean necesarias.

Asimismo, queda prohibida la instalación de nuevas antenas u otras infraestructuras de telecomunicaciones en un radio de 500 metros de los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión.

Las instancias correspondientes deberán cooperar con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en la ejecución de las medidas extraordinarias que sean indispensables para garantizar el corte de tráfico de telecomunicaciones.

Todo lo dispuesto en el presente artículo, tendrá aplicación sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que establezca la ley en la materia u otras leyes especiales.

SUSPENSIÓN Y DESTITUCIÓN.

Art. 7.- Durante la vigencia del presente Decreto, el Director General de Centros Penales, podrá disponer como medida cautelar, la inmediata suspensión temporal, sin goce de sueldo, debiendo promoverse el debido proceso de destitución previsto en la Ley Penitenciaria, de los funcionarios y empleados penitenciarios en los siguientes casos:

- a) Cuando pueda considerarse razonablemente que la permanencia en sus funciones implica grave afectación a la administración penitenciaria;
- b) Cuando se haya decretado la detención provisional o cualquier otra medida cautelar en un proceso penal; y,
- c) Cuando al funcionario o empleado se le hubiere iniciado proceso en materia de extinción de dominio.

La suspensión temporal sin goce de sueldo se mantendrá durante la tramitación del proceso penal o del procedimiento de destitución, según sea el caso.

CONTRATACIÓN DIRECTA.

Art. 8.- Para la efectiva aplicación del presente Decreto, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública podrá acordar, además de los casos establecidos en el Art. 72 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, la contratación directa de obras, bienes y servicios, para el mejoramiento, equipamiento, funcionamiento y ampliaciones que sean necesarias en la infraestructura penitenciaria, así como los que fueren necesarios para el cumplimiento del Art. 6 del presente Decreto.

OBLIGACIÓN DE INFORMAR.

CARÁCTER ESPECIAL Y DE ORDEN PÚBLICO.

Art. 10.- El presente Decreto es de orden público y de carácter especial y sus disposiciones prevalecerán sobre lo dispuesto en la Ley Penitenciaria, así como cualquier Decreto o Ley que lo contraríe.

En lo no previsto en el presente Decreto, se aplicará supletoriamente lo establecido en la Ley Penitenciaria, siempre y cuando no contraríe las presentes disposiciones.

VIGENCIA.

Art. 11.- El presente Decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial y sus efectos durarán un año contado a partir de su vigencia.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, uno de abril del año dos mil dieciséis.

LORENA GUADALUPE PEÑA MENDOZA
PRESIDENTA

GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE
PRIMER VICEPRESIDENTE

ANA VILMA ALBANEZ DE ESCOBAR
SEGUNDA VICEPRESIDENTA

JOSÉ SERAFÍN ORANTES RODRÍGUEZ
TERCER VICEPRESIDENTE

NORMAN NOEL QUIJANO GONZÁLEZ
CUARTO VICEPRESIDENTE

SANTIAGO FLORES ALFARO
QUINTO VICEPRESIDENTE

GUILLERMO FRANCISCO MATA BENNETT
PRIMER SECRETARIO

DAVID ERNESTO REYES MOLINA
SEGUNDO SECRETARIO

MARIO ALBERTO TENORIO GUERRERO
TERCER SECRETARIO

REYNALDO ANTONIO LÓPEZ CARDOZA
CUARTO SECRETARIO

JACKELINE NOEMÍ RIVERA ÁVALOS
QUINTA SECRETARIA

JORGE ALBERTO ESCOBAR BERNAL
SEXTO SECRETARIO

ABILIO ORESTES RODRÍGUEZ MENJÍVAR
SÉPTIMO SECRETARIO

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ
OCTAVO SECRETARIO

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a un día del mes de abril del año dos mil dieciséis.

PUBLIQUESE,

SALVADOR SÁNCHEZ CERÉN,
Presidente de la República.

MAURICIO ERNESTO RAMIREZ LANDAVERDE,
Ministro de Justicia y Seguridad Pública.



DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- * Políticas de seguridad contra las pandillas y análisis económico del derecho.
- * Estado de la justicia y de la seguridad pública en Costa Rica. Aproximación comparativa con El Salvador.
- * Estrategias de recuperación de territorios con presencia pandilleril y sus efectos en la convivencia de los habitantes de la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad, año 2015

- * Essay: Security policies against gangs and Economic Analysis of Law.
- * State of justice and public security in Costa Rica. Comparative approach with El Salvador.
- * Recovery Strategies territories with gang presence and its effects on the coexistence of the inhabitants of the Residencial Los Chorros, Canton Las Angosturas, Municipality of Colón, Department of La Libertad.



INSTITUTIONAL
DOCUMENTS



Políticas de seguridad contra las pandillas y análisis económico del derecho¹

Por Jaime Edwin Martínez Ventura

1. **Introducción;**
 2. **El AED y su relación con las políticas de desregulación económica;**
 3. **Aplicación del AED a la política criminal. Alcances y límites;**
 4. **Críticas a la aplicación del AED en el campo penal o de la política criminal;**
 5. **Relación de las políticas contra las pandillas y las políticas neoliberales;**
 6. **Políticas punitivas contra las pandillas: una aplicación deformada del AED;**
- Bibliografía.**

1. Introducción

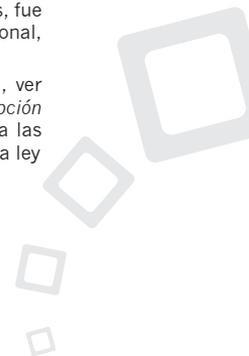
Por más que en los últimos 10 años en El Salvador se haya instalado, en la retórica de la seguridad pública, una suerte de consenso político y académico acerca de que la criminalidad —y especialmente el fenómeno de las maras o pandillas— debe ser enfrentada desde el enfoque de una política integral —conformada por las áreas de control o represión, prevención de la delincuencia, reinserción social y fortalecimiento institucional— lo cierto es que desde el surgimiento del fenómeno pandilleril, a inicios de los noventa, la política criminal se ha caracterizado por ser principalmente punitiva.

Muestra de esa tendencia contra las pandillas han sido las diversas leyes especiales creadas para su represión², las continuas reformas al Código Penal³ relativas a cambios en los tipos penales, creación de nuevos delitos

1 Basado en un ensayo inédito, presentado por el autor en agosto de 2015, durante el curso correspondiente al módulo X, Análisis Económico del Derecho, impartido por el profesor argentino Pablo Ianello, en la Maestría de Derecho Penal Económico de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

2 El 22 de marzo de 1996 fue emitida la *Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado*, la cual, pese a su nombre, en realidad era una ley represiva contra los jóvenes miembros de maras o pandillas. Las principales disposiciones de esta ley fueron declaradas inconstitucionales por violentar derechos fundamentales, mediante sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de febrero de 1997 (Martínez Ventura, 2005, p. 379). El 9 de octubre de 2003, fue aprobada la *Ley Antimaras*, la cual, por ser violatoria de diversas garantías y derechos constitucionales, fue declarada inconstitucional de manera total y absoluta, mediante sentencia de la Sala de lo Constitucional, el 1 de abril de 2004 (Martínez Ventura, 2005, p. 400).

3 Para un análisis crítico sobre las constantes reformas de corte punitivo a la legislación penal, ver Martínez Ventura, 2005, pp. 141 a 227. El 1.º de septiembre de 2010, fue aprobada la *Ley de Proscripción de Maras, Pandillas y Grupos de Exterminio* que, como su nombre lo indica, estaba dirigida no solo a las pandillas, sino a grupos armados irregulares de presunta justicia por propia mano. En la práctica esta ley está vigente pero es escasamente aplicada.



y aumento de penas⁴; la creación de tribunales especializados⁵, y el encarcelamiento masivo de pandilleros, de los que al 23 de julio de 2015, estaban presos 13 655, que representan el 45 % de 30 362 personas encarceladas⁶, cifra y proporción que, sin duda, ha aumentado en los días más recientes.

Dos ideas sobre la relación entre las políticas de seguridad contra las pandillas en El Salvador y el análisis económico del derecho (AED) se entrecruzan en este ensayo: una, el carácter punitivo de tales políticas se deriva del AED, ya que este es una de las bases teóricas fundamentales de las políticas económicas neoliberales o de desregulación, que a su vez han sido las estrategias económicas predominantes en nuestro país desde inicios de los noventa, y de ellas se deriva una particular corriente punitiva en el campo de la seguridad: la política de cero tolerancia.

La otra relación es que el carácter represivo de las políticas contra las pandillas se debe a una aplicación desnaturalizada del AED, por los partidarios de las políticas de cero tolerancia o “ley y orden”. En otras palabras, es indudable que el AED es determinante en las políticas de desregulación económica; pero las políticas de mayor severidad penal, asociadas a esa desregulación económica, son una deformación del AED en el campo penal. Ambas relaciones se explicarán a continuación.

2. El AED y su relación con las políticas de desregulación económica

El llamado análisis económico del derecho (AED), también conocido como “teoría de la economía y el derecho” o “economía de la ley”, es definido como “la aplicación de teoría económica, principalmente la teoría de precios, para examinar la formación, estructura, proceso e impacto que tienen la ley y las instituciones legales” (Beyer, 1992, p. 2).

4 Desde su aprobación el 20 de abril de 1998, el Código Penal actual de El Salvador ha sufrido 55 reformas hasta mayo de 2013; el Código Procesal Penal aprobado en esa misma fecha también sufrió diversas reformas hasta su derogatoria y creación de otro Código Procesal Penal en julio de 2009.

5 El 20 de diciembre de 2006, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, vigente desde el 1 de abril de 2007, mediante la cual fue creada una jurisdicción, paralela a la competencia penal común, integrada por juzgados especializados de instrucción, tribunales especializados de sentencia y cámaras especializadas de segunda instancia, supuestamente para perseguir al crimen organizado y los llamados delitos de realización compleja, categoría que comprende a los homicidios simples y agravados, extorsión y secuestro, cometidos con determinadas características establecidas en dicha ley. En la práctica, dicha jurisdicción se dedica mayoritariamente a la persecución de los delitos cometidos por miembros de maras o pandillas, relegando otras modalidades de crimen organizado.

6 Clasificación de población privada de libertad por organización al 23-07-2015. Dirección General de Centros Penales. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador. Si a estos datos se suman aproximadamente 5000 personas detenidas en las celdas de las unidades policiales y 1000 adolescentes en los centros de internamiento para menores de edad, el total de personas privadas de libertad a julio de 2015 se eleva a 36 362 que, para una población del país de 6.3 millones de habitantes, arroja una tasa de 577 presos por cada 100 000 habitantes, probablemente las más alta de América Latina.

Desde la teoría clásica de la economía, el AED parte del supuesto de que los seres humanos actúan con racionalidad al momento de comportarse o tomar decisiones. Uno de sus máximos expositores, Richard Posner, lo expresa así:

La mayoría de los análisis económicos consiste en esbozar las consecuencias de asumir que la gente es más o menos racional en sus interpretaciones sociales, lo cual quiere decir que la gente prefiere más a menos o, en otras palabras, eligen medios eficientes para sus fines (racionalidad instrumental), cualesquiera que puedan ser estos (Posner, 2005, p. 10).⁷

Para otro de sus principales teóricos, Ronald Coase, “los economistas tendían a recomendar la intervención del gobierno en todos aquellos casos que el mercado se apartaba de un ambiente competitivo, olvidando que el gobierno no podía ser considerado una fuerza correctiva libre de costos” (Posner, 2005, p. 5); es decir, tanto las propuestas económicas como las que no son de esa naturaleza, por ejemplo, la política criminal, tienen costos que deben ser incluidos en los análisis respectivos.

La teoría del AED produjo un enorme influjo en el surgimiento de las políticas neoliberales o de desregulación de la economía, que luego se impuso en otros campos de las políticas públicas, desde finales de la década de los setenta. Posner lo dice de esta manera: “El movimiento de desregulación y el aumento del respeto por la ideología de libre mercado, en general, le deben algo, sino mucho, al movimiento del análisis económico del derecho” (Posner, 2005, p. 10).

Para otros autores, el AED no solo contribuyó, sino que brindó los fundamentos de la desregulación neoliberal: “La economía, de hecho, proporcionó los fundamentos intelectuales del movimiento de la desregulación de los años ochenta” (Bejarano, 1999, p. 158).

Por lo antes expuesto, es innegable la contribución del AED al andamiaje teórico de las políticas neoliberales o de desregulación económica.

3. Aplicación del AED a la política criminal. Alcances y límites

El AED es aplicable a las políticas públicas, y lógicamente es aplicable a la política criminal, en la medida que:

⁷ Pese a lo novedoso que suena el concepto, no se trata de una disciplina nueva, puesto que siglos antes habían existido acercamientos económicos a la legislación en las obras de Adam Smith, Jeremy Bentham y Karl Marx, pero comienza a destacar a partir de la década de los cincuenta del siglo XX en las facultades de Derecho y Economía, de la Universidad de Chicago, EE. UU. (Beyer, 1992, p. 2).

permite considerar las leyes como incentivos para el cambio del comportamiento de los individuos y como instrumento para el logro de los objetivos de las políticas públicas (eficiencia y distribución) (...) En efecto, los instrumentos de la economía permiten pronosticar los efectos de las políticas sobre la eficiencia (Bejarano, 1999, p. 159).

Una vertiente del AED más específica para el análisis de las políticas públicas es la escuela de las decisiones públicas (Public Choice School), según la cual las acciones y decisiones de los gobiernos están sujetas a las mismas fuerzas que regulan los mercados de bienes. Este planteamiento surge de estudios realizados por un grupo de economistas, impulsados por la precaria capacidad de predicción que tenían los métodos tradicionales con relación con el comportamiento de los gobiernos, los funcionarios y los políticos (Beyer, 1992, p. 6).

Sin embargo, el AED no puede considerarse una disciplina completa e infalible para la formulación de la política criminal, puesto que:

La evidencia es aún insuficiente para admitir o refutar muchos aspectos de la teoría: uno de los mayores obstáculos, por supuesto, se refiere a las enormes dificultades de cuantificación. En esta área es necesario ahondar en metodologías apropiadas. Es aún muy pronto como para indicar la magnitud de los efectos de la economía sobre el derecho o del derecho sobre la economía (Bejarano, 1999, p. 167).

El AED aporta una potente estructura teórica o un “fuerte esqueleto” explicativo; pero eso por sí solo no es suficiente para formular una política criminal. Para ello se requiere adicionar los estudios empíricos y conocimientos teóricos de otras disciplinas como la criminología y la dogmática jurídica penal (De Urbina Gimeno, 2004, p. 55).

4. Críticas a la aplicación del AED en el campo penal o de la política criminal

La crítica más usual a los enfoques basados en la teoría de la elección racional es que en la práctica los seres humanos no se comportan valorando continuamente los costos y beneficios de sus actos, como dice el supuesto de racionalidad. Es decir, en la práctica no existe el homo economicus (De Urbina Gimeno, 2004, p. 39).

En respuesta a esa crítica se dice:

lo que pretende el enfoque de la elección racional al utilizar el homo economicus no es describir cómo son los seres humanos individuales, sino explicar y/o describir los fenómenos

sociales. Para ello, efectivamente, se opera mediante modelos que abstraen características de la realidad para facilitar su tratamiento, y esto se hace con plena conciencia de tratarse de idealizaciones (De Urbina Gimeno, 2004, p. 40).

Otras críticas que se hacen al AED en este campo son, primera, el desconocimiento de la amplia información empírica sobre la conducta delictiva producida por otras disciplinas, y, segunda, la persistencia del AED en crear explicaciones teóricas de las decisiones individuales extremadamente idealizadas, con mucha abstracción de las concretas decisiones delictivas, limitando su aplicación al análisis empírico (De Urbina Gimeno, 2004, p. 53).

5. Relación de las políticas contra las pandillas y las políticas neoliberales

Desde la década de los ochenta del siglo XX e inicios del actual milenio, en las grandes ciudades de los países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos y en Europa, como consecuencia de la desregulación capitalista y la modernización tecnológica de la producción, la marginalidad y la pobreza han adoptado modalidades y características particulares e inéditas. A diferencia de décadas anteriores en las que tal pobreza era residual, cíclica, concentrada en comunidades obreras, y transitoria, es decir, superable mediante el crecimiento de la economía de mercado, actualmente es más prolongada, casi permanente, y desvinculada del crecimiento macroeconómico (Wacquant, 2001, pp. 164-169).

El sociólogo francés, Loïc Wacquant, profesor de la Universidad de Berkeley, afirma que mientras más avanzaba la desregulación de la economía capitalista, se ampliaba y profundizaba más lo que él llama “la nueva marginalidad”, y sostiene que, para septiembre de 1994, la Oficina de Censos de Estados Unidos informó que el índice de pobreza en ese país había crecido en los últimos diez años, llegando a cuarenta millones de pobres, a pesar del sólido crecimiento económico. Mientras tanto, la Unión Europea registraba oficialmente para ese mismo año un récord de cincuenta y dos millones de pobres (Wacquant, 2001, pp. 173).⁸

Para Wacquant, las políticas neoliberales repercutieron en el ámbito penal de manera contradictoria, porque mientras en lo económico se exige la mínima intervención del Estado, en el campo penal se pide una intervención máxima.

⁸ Para febrero de 2015, en Estados Unidos había 49,6 millones de pobres que equivalen al 15 % de su población; en la Unión Europea, para 2010, se contabilizaban 80 millones de pobres (Marcus, 2015; “La cifra de pobreza”, 2015).

Los mismos —países, partidos, políticos y profesores— que ayer (...) militaban en favor del “Estado mínimo” en lo que se refería a las prerrogativas del capital y la utilización de la mano de obra, exigen hoy con igual fervor “más Estado” para enmascarar y contener las consecuencias sociales deletéreas, en las regiones inferiores del espacio social, de la desregulación del trabajo asalariado y del deterioro de la protección social (Wacquant, 2010, p. 25).

El caso que más destaca Wacquant sobre la aplicación de las teorías económicas a la política criminal es el modelo de “tolerancia cero”, impuesto a finales de los noventa por el jefe de la Policía de Nueva York, William Bratton, quien:

Transforma las comisarías en “centros de ganancia”: la “ganancia” en cuestión es la disminución estadística de los delitos registrados. Y fundamenta todos los criterios de evaluación de los servicios en función de esta única medida. En resumidas cuentas, dirige la administración policial como un industrial lo haría con una empresa a la que sus accionistas consideraran de bajo rendimiento (Wacquant, 2010, p. 30).

El surgimiento del fenómeno de las maras o pandillas a inicio de la década de los noventa en El Salvador coincide con el auge de las políticas neoliberales, derivadas del llamado consenso de Washington. En este país el partido gobernante en aquel entonces aplicó dichas políticas en el ámbito económico y fiscal llevando a cabo un fuerte proceso de privatización de servicios públicos estratégicos y una reforma tributaria que desgravó el patrimonio e impuso tributos regresivos e inequitativos como el IVA; simultáneamente, como antes se expuso, en el campo penal impuso una política predominantemente punitiva, en concordancia con las concepciones de ese modelo económico, originadas en los países centrales.

6. Políticas punitivas contra las pandillas: una aplicación deformada del AED

El Salvador no ha sido ajeno al llamado “imperialismo económico”⁹ en sus políticas públicas. Lamentablemente la influencia del AED en las políticas de seguridad fue desnaturalizada mediante la imposición de modelos de “tolerancia cero” o “mano dura”, como fue conocido en nuestro país. Desnaturalización que no es exclusiva de El Salvador sino que, como afirman algunos expositores, ha ocurrido en general con los partidarios de la “ley y el orden” (De Urbina Gimeno, 2004, p. 62).

9 Tullock (1980) ofrece una explicación de esta expresión. Se considera a Gary Becker, padre del análisis económico del crimen, como uno de los máximos expositores del llamado imperialismo de la ciencia económica (Bejarano, 1999, p. 156).

Parte de esa deformación se debe a que con cierto prejuicio o desconocimiento, especialmente entre los penalistas de todas partes, se suele afirmar que del AED en el ámbito penal solo pueden derivarse propuestas severamente represivas, dado que dicha teoría pretende erradicar la delincuencia (De Urbina Gimeno, 2004, p. 55). Sin embargo, el objetivo fundamental del AED, especialmente en su vertiente de análisis económico del crimen (AEC), no es terminar con el crimen, sino minimizar el costo social del delito; el cual es igual a la suma del daño que cause y los costos de su prevención (Bejarano, 1999, p. 157); o como lo formuló el padre del AEC, Gary Becker: “¿Cuántos recursos y cuánto castigo debería usarse para aplicar diferentes tipos de legislación? Expresado de forma equivalente pero quizá más extraña: ¿cuántos delitos deberían permitirse y cuántos criminales deberían dejar de ser castigados?” (Becker, 1974, p. 2; traducción del autor).

Para responder a dicha pregunta, entre otros planteamientos, Becker sostenía que las teorías sobre las causas del delito son muchas y diversa; algunas ponen el énfasis en determinantes naturales y otras en factores sociales, pero todas coinciden en que, si otras variables se mantienen constantes, si se aumentan las penas o la probabilidad de su aplicación, el número de delitos que se cometen puede reducir, desde mucho hasta muy poco. Asimismo, según el conocimiento generalizado de los operadores judiciales, el incremento de la probabilidad de aplicación del castigo tiene un mayor efecto sobre la cantidad de delitos que un simple aumento de la pena (Becker, 1974, p. 9).

Al explicar en qué consiste la perspectiva económica del delito, Becker afirma que se ciñe al análisis común de los economistas, según el cual: “una persona comete un delito si la utilidad esperada que le generará cometer ese delito es superior a la utilidad que podría conseguir mediante el uso de su tiempo y recursos en otro tipo de actividades” (Becker, 1974, p. 9; traducción del autor).

En otras palabras, desde la perspectiva del AEC, una reducción de los delitos no se debe tanto al aumento de las penas por sí mismo —como se ha hecho en el caso salvadoreño—, sino más bien al incremento de la probabilidad de que las penas sean efectivamente cumplidas —contrario a lo que ocurre en El Salvador con un aproximado de 90 % de impunidad en los homicidios—. Por otra parte, mientras esa probabilidad de cumplimiento efectivo de la pena sea mínima o poca, el delincuente siempre estará motivado a delinquir porque el costo que tendría que pagar es menor al beneficio que obtendría como resultado de cometer el delito.

Para concluir, parece que estas nociones básicas del AED o de su vertiente más específica, el AEC, no han sido tomadas en cuenta por los formuladores y aplicadores de la política criminal contra las pandillas en El Salvador. En

primer lugar, porque por lo general discursivamente han propuesto la meta absoluta de terminar con las pandillas y los delitos que estas cometen, algo contrario a la meta del AED que es reducir los costos económicos y sociales de la delincuencia.

En segundo lugar, las políticas predominantemente punitivas, que han prevalecido hasta ahora, han privilegiado el aumento de las penas antes que la aplicación efectiva de la ley a los miembros de maras y pandillas, entendiendo esto como el logro de condenas mediante la acumulación y demostración de pruebas contundentes.

En tercer lugar, las políticas de mano dura en El Salvador han privilegiado el encarcelamiento masivo como supuesta medida eficaz contra la delincuencia de los pandilleros, ignorando que el análisis económico del crimen ha demostrado que los programas efectivos de prevención social pueden ser más eficientes, en términos de su capacidad de prevenir delitos, que el encarcelamiento masivo.¹⁰

A pesar de que hay más de 13 000 pandilleros presos, el fenómeno pandilleril no solo se mantiene, sino que se expande y muta constantemente a expresiones y modalidades delictivas cada vez más violentas, radicales y organizadas. En parte se debe que este es un fenómeno muy complejo, con fuertes raíces sociales, en el que la lógica del encarcelamiento, como precio a pagar, no funciona igual que para los delincuentes comunes; incluso puede funcionar a la inversa, como un beneficio dentro de la subcultura pandilleril, puesto que el pandillero encarcelado cobra notoriedad y gana más poder y prestigio dentro de su grupo.

10 Uno de los estudios que demostró la mayor eficiencia de los programas de prevención social sobre la encarcelación masiva es el artículo titulado "Asignando recursos entre las prisiones y los programas sociales en la lucha contra el crimen" (Allocating resources Among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime), publicado en 1998 por John Donohue III y Peter Siegelman (citado en De Urbina Gimeno, 2004, pp. 57 y 58).

Bibliografía

- Becker, G. (1974). Crime and Punishment: An Economic Approach. En *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. NBER. Recuperado de <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>
- Bejarano, J. A. (1999). El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos. *Revista de Economía Institucional*, 1. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/314/3216>
- Beyer, H. (1992). Ronald Coase y su contribución a la teoría de la economía y el derecho. *Estudios Públicos*, 45. Recuperado de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1093_122/rev45_beyer.pdf
- De Urbina Gimeno, Í. O. (2004). Análisis económico del derecho y política criminal. *Revista de derecho penal y criminología*, (Extra 2), 31-74.
- La cifra de pobreza en Europa se eleva a los 80 millones de personas. (16 de septiembre de 2015). *GuíaONGs*. Recuperado de <http://www.guiaongs.org/noticias/la-cifra-de-pobreza-en-europa-se-eleva-a-los-80-millones-de-personas-2-1-2170>
- Marcus, C. L. (5 de febrero de 2015). La pobreza en Estados Unidos. *La Opinión*. Recuperado de <http://www.laopinion.com/2015/02/05/la-pobreza-en-estados-unidos/>
- Martínez Ventura, J. (2005). *Límites democráticos al poder penal. Reformas a la seguridad pública y la justicia penal*. San Salvador: FESPAD Ediciones, Ediciones del Instituto, INECIP.
- Posner, R. A. (2005). El análisis económico del derecho en el common law, en el sistema romano-germánico, y en las naciones en desarrollo. *Revista de Economía y Derecho*, 2(7).
- Tullock, C. (1980). Imperialismo económico. *Estudios públicos*, 1, 186-200. Recuperado de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1387_579/rev01_tullock.pdf
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L. (2010). *Las cárceles de la miseria*. (2ª ed. Ampliada). Buenos Aires: Manantial.

“Estado de la justicia y de la seguridad pública en Costa Rica. Aproximación comparativa con El Salvador.”¹

Cecilia Sánchez Romero
Ministra de Justicia y Paz de Costa Rica

Mi pretensión es exponer algunas ideas generales sobre los desafíos de la justicia penal y sobre los desafíos de los sistemas penitenciarios y otros temas sobre seguridad pública, particularmente relativos a mi país, con la intención de poner en contexto y poder hacer alguna aproximación, a través de la participación que Jaime Martínez puede hacer, a la realidad de El Salvador, que, lamentablemente, hoy puedo constatar es un tema bastante sensible que plantea un enorme desafío.

Desde el punto de vista de la ciencia penal, indiscutiblemente, el problema carcelario es una derivación de una concepción específica de derecho penal, de un modelo de justicia penal y de una política criminal, si bien no articulada como tal en algunos casos; cualquier manifestación ligada a los fenómenos de la criminalidad son, sin duda, manifestaciones de la política criminal.

En Costa Rica, al igual que en muchos de los países de Latinoamérica en los últimos 10 años, prevaleció la doctrina neo-populista, lo que conocemos como el neo-punitivismo, el populismo punitivo, que optó por desarrollar políticas altamente represivas para enfrentar los temas de la criminalidad. Esto ha sido uno de los factores que ha generado que nuestro país tenga hoy día en sus centros carcelarios a una enorme cantidad de jóvenes sancionados por la comisión de delitos de muy poca monta.

Frente a cierto auge de hechos de criminalidad fundamentalmente contra la propiedad, el país abandonó las figuras penales contravencionales, que tenían unas penas sustancialmente menores a la de los delitos, aplicando la racionalidad y la proporcionalidad en el uso de la sanción penal. Esto nos permitía tener una administración de justicia de baja contención, que resolvía una gran cantidad de conflictos, entre ciudadanos, por pequeños hechos contra la propiedad, cometidos muchos por jóvenes, a quienes librábamos del ingreso a la prisión porque podíamos, atendiendo a esa proporcionalidad, aplicar medidas conciliatorias. Es decir, teníamos una respuesta dentro del orden penal; y quiero dejar esta idea planteada porque después veremos que los detractores del modelo penal garantista acusan a quienes pensamos de esta manera de que queremos generar

¹ Conferencia impartida en la Academia Nacional de Seguridad Pública, ANSP, Santa Tecla, el 4 de marzo de 2016, al cuerpo docente, policial y personal profesional administrativo de la ANSP.



impunidad, no sancionando debidamente las conductas delictivas. Esto es absolutamente falso.

De lo que se trata es de buscar racionalidad en el uso de la prisión. Porque la racionalidad tiene un impacto enorme sobre las futuras carreras delictivas de nuestros jóvenes. Efectivamente cuando el país echa marcha atrás en su política racional en la utilización del derecho penal allá por el 2004 y convierte en delitos las sustracciones de hechos de escaso valor, así como los daños, empieza a generar una cultura represiva, que opta por la pena privativa de libertad como la sanción primordial.

El incremento de esos hechos delictivos, ahora conocidos como delitos, provocó una reforma procesal allá por el 2009, que es la creación de los llamados “tribunales de flagrancia”. Estos tribunales nacen en Costa Rica con una finalidad muy distinta a la que cumplen hoy día. Se establecen, precisamente, para dar una respuesta inmediata, rápida, una justicia pronta y cumplida a estos hechos en los cuales normalmente toda la prueba estaba allí; eran detenidas las personas cometiendo el hecho delictivo de manera flagrante, se detenían, pasaban a un tribunal, allí mismo se juzgaban.

Sin embargo, lamentablemente, este proceso ha degenerado y hoy día es una auténtica fábrica de condenas. ¿Por qué razón se convierte en una fábrica de condenas? En primer lugar, porque la mayoría de los hechos delictivos contra la propiedad ocurren en perjuicio de grandes empresas transnacionales; las cadenas de supermercados son las principales “víctimas” de esos hechos delictivos y las administraciones de estos negocios exigen a la administración de justicia la aplicación de sanciones; niegan la posibilidad de cualquier acuerdo conciliatorio. Esta situación se produce ahora que esos hechos son criminalizados como delito, si hubiéramos mantenido la criminalización bajo la figura de las contravenciones, se hubiese llegado a un acuerdo conciliatorio, un acuerdo reparatorio y hubiéramos impedido el ingreso de jóvenes a los centros penales, pero mediante una reforma penal de hace unos años, se convirtieron esas conductas en delitos.

La población carcelaria de Costa Rica es ubicable, en su gran mayoría, entre los 18 y los 33 años. Es decir, población sumamente joven, en edad productiva, en condiciones de estar estudiando y, sin embargo, esta es la población que está ingresando a la prisión. Entre los hechos delictivos que califican, según este nuevo concepto de justicia penal, para ingresar a prisión tenemos los absurdos de sancionar la sustracción de objetos cuyo valor, en muchos casos, no pasa de tres o cuatro dólares. El juicio para determinar esta responsabilidad penal le cuesta al país alrededor de cinco o seis mil dólares, por los costos que tienen fiscal, jueces, defensores, custodios, equipo técnico, etc. Esta realidad nos confirma, en



buena medida, la irracionalidad del sistema penal frente a determinadas conductas.

Yo sé que en algunos países, incluida la República de El Salvador, los hechos criminales tienen otra monta, pero entonces tenemos que ir pensando en la conformación de una normativa penal que efectivamente establezca la pena privativa de libertad para aquellos hechos que vulneren de manera significativa la armónica convivencia. ¿Cuál es la razón de esta necesaria revisión de la política criminal?

En primer lugar, porque ninguno de nuestros Estados tiene la capacidad ni técnica ni económica para dar respuesta al ingreso tan masivo de personas privadas de libertad. Solo para tener un dato, nosotros recibimos —con nosotros me refiero al Ministerio de Justicia, que administra todo el sistema penitenciario— 620 personas al mes, entre personas indiciadas y personas sentenciadas y solo logramos egresar, a través de mecanismos sobre los cuales voy a conversarles ahora, un promedio de 200 personas.

Esto significa que siempre habrá 400 personas haciendo rezago de acuerdo con la capacidad de los centros de reclusión carcelaria. Este detalle es importante porque vamos a ver cuál es la respuesta y la reacción del sector más conservador en cuanto al pensamiento penal y, por supuesto, el sector político dominante en nuestro país, que tiene una visión absolutamente represiva, conservadora, que se niega a ligar el tema de la criminalidad con sus verdaderas causas, con sus raíces; se niega a entender que en nuestros países el tema de la criminalidad está ligado, en buena medida, a la inequidad social.

La mayoría de nuestros jóvenes en prisión no han terminado siquiera su escuela primaria, provienen de hogares desintegrados, donde no hay escuela, no hay casa, no hay trabajo, mucho menos acceso a la cultura y al deporte. Esta forma de analizar, si lográramos concientizar, para analizar el hecho, el delito, desde la óptica que lo liga a su verdadera entraña, a su raíz, implicaría que el país tendría que pasar por una revisión de su política económica y, como todos sabemos cuándo se tocan los intereses económicos de sectores poderosos, las reacciones son muy fuertes y las respuestas muy violentas y muy difíciles.

Hoy día, para compartirles nuestra realidad, estamos empeñados desde el actual gobierno en una reforma fiscal, una reforma tributaria absolutamente necesaria para evitar la evasión fiscal, para sancionar el fraude fiscal, porque ocurre en la mayoría de nuestros países, que los sectores más poderosos son los que menos tributos pagan, proporcionalmente hablando, es decir, los que más riqueza tienen pagan menos impuestos con respecto de lo que poseen. La mayoría de los tributos provienen de lo que se les retiene en planilla a los empleados privados y a los funcionarios públicos. Sin

embargo, el costo político que ha tenido la discusión de esta reforma es que los sectores que la resisten enfilan sus cuestionamientos a la imagen del gobierno y particularmente del señor presidente de la República en este momento.

En este juego perverso de intereses económicos, que se amarran para impedir transformaciones que podrían generar condiciones más favorables para el desarrollo de los sectores muy vulnerables, también juega un papel muy importante el factor mediático. Los medios de comunicación se convierten en nuestro país —y creo que en la mayoría— en aliados de las corrientes más represivas, porque realmente esa es la noticia que vende, el hecho de sangre, la fotografía en primera plana y de allí el cuestionamiento de las autoridades por su ineficacia en la solución de los conflictos.

En Costa Rica ha habido —lamentablemente tengo que admitirlo— un incremento en los últimos cuatro años de la tasa de homicidios, pasamos de estar en una tasa de 8 homicidios por cada 100,000 habitantes a 11, en este momento, que para nosotros es un aumento significativo. Ha habido un incremento, también, de hechos delictivos ligados al crimen organizado, que es una nueva modalidad en nuestro medio de participación delictiva, que también tiene que movernos a tomar otro tipo de decisiones. Es decir, tenemos que marcar una clara diferencia entre lo que significa la criminalidad de bagatela, la criminalidad de poca monta, que es la que nos tiene colapsados los sistemas penitenciarios y otro tipo de criminalidad frente a la cual el enfrentamiento tiene que mejorar las herramientas y tiene que ser distinto.

No podemos enfrentar a la criminalidad organizada con las mismas herramientas con que se enfrenta la criminalidad convencional, así como la criminalidad de cuello blanco o los grifos de corrupción que también lamentablemente se han producido los últimos años. Ustedes recuerdan que Costa Rica juzgó a dos expresidentes de la República; sentencias que fueron importantes porque fueron, de alguna manera, un buen mensaje a la colectividad, en el sentido formal al menos, de que la ley podía también llegarle al que tenía poder y recursos. Recuerden que el efecto simbólico del derecho penal, a veces, es perverso, pero, a veces, cumple un papel importante; en este caso, el caso costarricense, fue significativo el juzgamiento de estas personas. Pero, les repito, ese no es el promedio de personas que están en las prisiones costarricenses, nuestros presos siguen siendo, por lo general, pertenecientes a los sectores más carenciados.

En este contexto, para poder avanzar o para poder resolver algunos de los problemas que plantea este enfoque de derecho penal, que se traducen, en lo que al Ministerio concierne, en un alto nivel de hacinamiento, aunque sé que, comparativamente con El Salvador, no lo es tanto, pero nosotros estábamos en julio del 2015 con un 55 % de hacinamiento, lo

cual nos puso frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos con 14 denuncias por violación de derechos humanos, por violaciones de hacinamiento carcelario. Esta cifra, si bien es cierto, no es tan alarmante en relación con otros países, para nosotros sí lo era porque nuestro país hasta el 2004 no tenía niveles de hacinamiento superiores al 20 %, que es la tasa de hacinamiento crítico permitida por los organismos de derecho internacional.

Un elemento fundamental para poner en evidencia la gravedad de la situación lo es, para nosotros, el hecho de que la Convención Americana de Derechos Humanos fuera firmada en San José y que esta ciudad es la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por tanto, nos confronta día a día frente a una realidad en la cual nosotros alegábamos ser un Estado de Derecho, un país respetuoso de los derechos humanos y el hacinamiento carcelario nos estaba reflejando como todo lo contrario.

En esas condiciones empezamos por cuestionarnos cuáles son los desafíos que tiene el sistema penitenciario para resolver los problemas que le plantea la sobrepoblación. Y creo que aquí es que la experiencia compartida vale, la sobrepoblación, el hacinamiento carcelario no puede ser el resorte exclusivo de uno de los poderes del Estado o de uno solo de los ministerios. Es decir, en la solución de los problemas carcelarios, en la respuesta a los problemas de la política criminal, tienen que participar una gran cantidad de actores. En primer lugar, tiene que haber una política pública de Estado, una política criminal, que tiene que construirse sobre la base de la participación de los tres poderes del Estado, la academia, las organizaciones no gubernamentales, los medios de prensa, de la ciudadanía y de las propias personas privadas de libertad.

Es urgente y necesario tomar el diálogo a partir de un documento base, que marque la ruta de lo que debe ser una política criminal en un Estado de Derecho. Pero entendiendo que la política criminal también se nutre de la política económica, de la política de salud pública, de la política de educación, de la política de cultura y de la política del deporte, porque el derecho penal interviene cuando todas las otras instancias del Estado han fracasado. Ustedes podrán comprobarlo en la realidad de su país, en aquellos lugares en los cuales la presencia del Estado es más escasa, es muy posible que tengamos mayores conflictos. Cuando hablamos de presencia estatal no nos referimos a la presencia policial, nos referimos a la presencia del Estado atendiendo las demandas de sus ciudadanos, asegurándoles el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, a la recreación y al deporte, a toda su juventud, a todos sus habitantes.

Lograr esta articulación interinstitucional no es fácil, el Poder Legislativo generalmente es resistente a la participación en los procesos de interacción con otros poderes. Recordemos que el Legislativo tiene a su favor la

potestad de la decisión de cuáles son las conductas a las cuales atribuye una pena, en otros términos, tiene la potestad para decidir qué criminaliza y qué no. Pensamos en las realidades de nuestros países, en qué momento nuestros legisladores, a la hora de determinar que conductas delictivas sancionan, toman en cuenta la realidad económica y social del país, las posibilidades reales que tiene el sistema de justicia para dar respuesta a una excesiva criminalización, las posibilidades reales que tiene el sistema penitenciario para recibir en su seno a todas las personas privadas de libertad. Ese es un ejercicio que tiene que ser compartido, no se puede tomar decisiones de política criminal sin estimar los recursos con los que puede contar el país para hacerle frente.

Una preocupación que me surge ahora y lo digo con el mayor de los respetos, que quiero compartir con ustedes, estuve ahora en la mañana en una bartolina y quedé muy impactada por la situación tremenda de hacinamiento en ese lugar, en un espacio en el que vi que coexistían personas indiciadas y sentenciadas, lo cual es un problema que hay que resolver en algún momento; tendrá la Policía Nacional Civil que valorar si le corresponde la custodia de personas sentenciadas por un juez, tenerlas en sus instalaciones, sin poder además dotarlas de los requerimientos necesarios, la alimentación, la cama; es decir, no existe esa posibilidad, no hay recursos de la institución del Ministerio de Seguridad, porque esa no es su función obviamente, pero de hecho se cumple. Entonces, allí tenemos un tema en el cual necesitamos una articulación muy importante entre instituciones del Estado.

Cuando la Policía Nacional Civil interviene en una comunidad y desarticula una estructura criminal, se lleva presos a sus cabecillas y desaparece, ¿quién se hace cargo de las familias que quedan allí? Y lo digo porque es también nuestra realidad. Solo estamos acostumbrados a ver la eficacia policial, en muchos casos muy buena, desarticulando, pero nos falta el resto del Estado, con presencia ahí, tratando de darle seguimiento, determinando si los niños de ese hogar están en la escuela, si tienen que comer, si tienen casa. En pocas palabras, cuál es la situación que queda luego del operativo policial. Esta es una de las principales debilidades que enfrentamos nosotros en general en nuestros países, en el tema del enfrentamiento efectivo frente a hechos de criminalidad. Lo que provoca, de manera evidente, que retiramos una estructura, pero dejamos allí el semillero de quienes van a sustituirlos, pues en realidad nos dedicamos a cortar las ramas del árbol. Esto tenemos que verlo con sentido autocrítico, nos pasa a todos, porque el enfrentamiento o el enfoque de la política criminal ha carecido de esa integralidad. La política preventiva tiene que darse la mano con la política de persecución y con la política represiva.

Por otra parte, tenemos el tema de cómo las condiciones de prisionalización, nos provoca que, lejos de generar el efecto re, la falacia re, como llama el

profesor Zaffaroni, rehabilitador, resocializador, reinserción, ninguno de todos lo cumplimos. La forma en la que estamos recluyendo a nuestra población penitenciaria es un componente más bien activo generador de violencia y esta es una de las cosas que más nos cuesta a nosotros en el país hacerla comprender, sobre todo a los señores diputados y otros políticos.

Invertir en el sistema penitenciario es invertir en seguridad, porque en la medida en que el sistema penitenciario pueda dar a su clientela, a las personas que tiene bajo su control, un abordaje técnico, integral, en la medida en que pueda dotar a los centros de reclusión de los espacios para el estudio, para el trabajo, para la recreación, puede egresar personas que más fácilmente se puedan insertar socialmente. Pero la manera en que los estamos egresando hoy, por supuesto, no tiene nada que ver con principios de inserción social. Esto nos lleva, entonces, a ver que tenemos que replantear el enfoque del trabajo penitenciario y esta revisión pasa fundamentalmente por una revisión del modelo de infraestructura carcelaria que hemos venido construyendo.

Nosotros tuvimos una construcción carcelaria en los años ochenta cuando Costa Rica aplicaba el modelo progresivo del tratamiento penitenciario, que ya no llamamos tratamiento sino atención y abordaje porque el tratamiento nos lo ligaban a un tema terapéutico, médico. Construimos espacios carcelarios que vistos hoy son verdaderas jaulas para recluir personas y el modelo de atención entonces se adecuó a la infraestructura penitenciaria. Cuando debemos de partir exactamente de lo contrario. Esto es, la infraestructura carcelaria debe responder al modelo de atención. Claro que eso nos va a costar ahora que ya hay muchas cárceles en muchos países, pero si esa infraestructura está y no responde a ese modelo, al menos tenemos que hacer el esfuerzo de orientar el abordaje del sistema penitenciario hacia esas pautas que permitan la generación de herramientas para egresar al mundo libre.

Aquí quiero hacer una observación, el trabajo que vi ayer en el modelo de Apanteos “Yo cambio” me pareció una experiencia extraordinaria en la medida que, pese a que hay una infraestructura que no se presta para este abordaje, hay un proceso y una actitud de compromiso de funcionarios que sí permite desarrollar actividades. Me impresionó mucho ver en un gran espacio abierto, sin comodidades para ser convertidos en aulas o talleres, grupos importantes de personas privadas de libertad recibiendo su capacitación, su formación, con lo cual se nos demuestra también que hay que ir acomodándonos a las circunstancias, en general, ser creativos, partir de las condiciones reales y producir modelos distintos de atención. Creo que esto es una experiencia sumamente importante que ojalá pudiera replicarse en muchos otros centros.

Un elemento adicional al problema penitenciario son los pocos espacios que hay para el abordaje técnico, para aulas, para talleres, para el deporte, espacios para recibir la visita, techados en lugares donde llueve mucho, o en lugares donde hace mucho sol, cuántas de nuestras personas privadas de libertad en algunos lugares deben de recibir la visita en su propio dormitorio, porque no disponen de esos espacios.

Luego les voy a compartir mi experiencia con las unidades productivas que estamos ahora implementando con un empréstito del BID, que apunta a un concepto distinto de infraestructura, para posibilitar ese egreso que impida que adicionalmente, las personas privadas de libertad cuando salen —me imagino que a ustedes les ocurre lo mismo que a nosotros— tienen su hoja delincencial manchada. Esto quiere decir, está certificado el juzgamiento y prescribe después diez años. De manera que hay un doble castigo: la persona cumple su condena en el centro penal, egresa, pero tiene un castigo adicional y es que su hoja de antecedentes penales esta manchada y ¿qué empresa va a estar interesada en contratar personas que vienen egresando de la prisión aunque hayan cumplido su sentencia?.

Aquí tenemos una tarea sumamente importante de articulación con el Poder Legislativo y les comparto la experiencia nuestra: acabamos de presentar ante las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que les podemos compartir con mucho gusto, que gradúa el registro judicial de antecedentes. De manera que no son diez años para todos los delitos, sino que vamos graduándolo de acuerdo con la naturaleza de los hechos delictivos y además elimina el certificado de antecedentes para efectos laborales. Claro que mantenemos algunas restricciones, por ejemplo, las personas de crimen organizado, de tráfico internacional de drogas, de trata de personas o de delitos sexuales, violentos, sí están excluidos. Esta es una herramienta que esperamos que posibilite que el trabajo que se pueda hacer dentro de los sistemas penales no se vea luego obstaculizado por la incorporación en el mercado laboral.

Otro proyecto de ley —con lo cual estoy comentando las alternativas que estamos valorando en este momento— que se acaba de presentar es el proyecto de ley que recupera algunas contravenciones, vuelve a establecer la proporcionalidad en el uso de la sanción y además establece un catálogo de penas alternativas. En este tema sí creo que hay que hacer un gran trabajo, desde la academia con los estudiantes y con la sociedad. Demostrar que existe una variedad de alternativas a la pena de prisión que también pueden permitir encontrar reparación del daño causado sin causar los efectos tan dañinos y tan irreversibles, que genera la pena de prisión. Sobre esto hay que trabajar con la sociedad, con los medios de comunicación, también con las universidades, con las escuelas y con los colegios. En esa dirección, el Ministerio de Justicia le presentó al Ministerio de Educación Pública un proyecto para elaborar una malla curricular que

nos permita desde la escuela primaria en la materia de Cívica, que haya un espacio para la formación en lo que significa el sistema penitenciario y el respeto a los derechos humanos. Por supuesto orientado no en la dirección de generar temor por la cárcel, sino expresar su realidad, pero también dar a conocer las otras posibilidades que el sistema penal puede tener.

¿Qué otras alternativas ha desarrollado el país para hacerle frente al sistema penitenciario? Una medida de emergencia que tomamos en el mes de septiembre del año pasado y que ha generado una reacción política tremenda —todos los días piden mi cabeza, pero ya yo estoy acostumbrada—, la Asamblea Legislativa me hizo comparecer cinco horas ante el Pleno para explicar la medida, que simplemente consistió en algo tan sencillo como cumplir las sentencias que la Sala Constitucional y los juzgados de la ejecución de la pena han dictado. Nosotros tenemos, al igual que ustedes, el control judicial de la ejecución de la pena, en ese sentido, la Sala de lo Constitucional le ha dicho al Ministerio de Justicia en más o menos veinte sentencias, o impide el ingreso de más personas en determinados centros o a usted, señora ministra, la vamos a acusar por desobediencia a la autoridad. Las sentencias de la Sala Constitucional son vinculantes, yo estoy obligada a cumplirlas, no tengo espacios carcelarios donde recluir a las personas, tengo que dar respuesta a estas demandas, tengo que responder ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ante este panorama, emitimos una circular, la 5-2015.

¿En que consistió la circular número cinco? En establecer una serie de criterios de carácter técnico que nos permitiera reubicar a la población privada de libertad del régimen cerrado institucional al régimen semi institucional. En el régimen semi institucional que ustedes también tienen, las personas pueden llegar a dormir, un día, dos días o toda la semana, pero durante el día pueden buscar trabajo o pueden estudiar, hacer otra cosa. El perfil que se determinó para esta salida era el de personas primarias con sentencias menores a 6 años. Y, vean como nuestra población está por hechos delictivos que no son tan graves, que pudimos sacar, hemos podido sacar muchísima gente que tuviera un soporte familiar, una oferta laboral y ahora ya cedimos que como sabemos que cuesta conseguir trabajo, entonces los dejamos que salgan para que consigan el trabajo, porque es tan perverso el sistema penal que los obligamos a que tengan un trabajo y cómo va a conseguir el trabajo alguien estando privado de libertad.

Una población que también nos provoca hacinamiento, es la que está detenida por el no pago de pensiones alimenticias, es una población de 350 personas que no trabajan y que, sin embargo, está allí porque no pagan la pensión alimenticia. Es uno de los mayores contrasentidos, pero sobre ellos yo no puedo tomar ninguna decisión porque están a la orden de los juzgados de pensiones alimentarias.



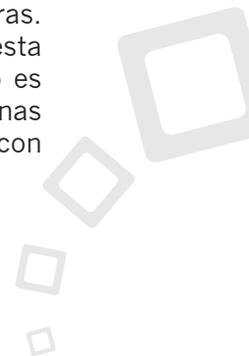
La aplicación de la circular nos permitió bajar el año pasado de septiembre a diciembre el hacinamiento a 44 %, es decir, egresamos 940 personas, con un costo político personal muy alto, que yo no tengo ningún inconveniente en asumir porque yo no soy política. En realidad yo estoy allí por un accidente del destino, no tengo ninguna aspiración política posterior, de manera que seguimos planeando que esa sea la respuesta.

¿Por qué se opone la ciudadanía costarricense? Porque, en primer lugar, hay una distorsión total y absoluta de lo que significa la persona privada de libertad, se consideran ciudadanos no de primera, ni segunda, ni tercera sino de quinta categoría, no merecedores de ninguna oportunidad. Nosotros, así como sabemos que hay personas de conducta altamente violenta y que no podrían estar en libertad, porque la convivencia les resulta muy difícil, hay una gran cantidad de personas, hombres y mujeres, que sí podrían estar afuera cumpliendo otro tipo de medida.

En el caso de las mujeres privadas de libertad, en Costa Rica la mayoría lo están por venta de droga al menudeo o ingreso de droga al centro penitenciario. La venta de droga al menudeo ocurre en hogares donde la madre es cabeza de familia, donde tiene varios hijos, no tiene escolaridad, no tiene ninguna profesión y ella tiene que hacerle frente a la obligación de su familia. Con estas mujeres estamos aplicando unos criterios bastantes flexibles de reubicación porque consideramos que en el contexto no constituyen mayor peligro y estamos haciendo mucho más daño a la familia teniendo a las mujeres retenidas que si ellas estuvieran al frente de sus hogares.

Una alternativa pendiente también como propuesta es el uso de los dispositivos electrónicos, los famosos brazaletes electrónicos. Si ustedes no han entrado a esa discusión, es importante a la hora de considerarlo ver las experiencias de otros países. Nosotros no hemos podido implementar el sistema pese que ya la ley tiene dos años. En primer lugar, porque la ley estableció criterios muy preceptivos para la aplicación, lo que provoca que el universo de posibles candidatos es reducido y luego la ley previó un plazo de un año para hacer un plan piloto fundamentalmente con personas indiciadas.

La tecnología de los brazaletes electrónicos es bastante cara, es una tecnología que se desactualiza, como toda la tecnología de informática y requiere de una gran cantidad de personal para el monitoreo. La tecnología no existe en nuestros países, no hay empresas que se dediquen a esa materia, lo cual genera costos muy elevados con empresas extranjeras. Pero quiero alentarlos en el sentido de que puede ser una respuesta interesante, sobre todo para casos de violencia intrafamiliar, pero no es una alternativa de respuesta inmediata. Ustedes sabrán que personas condenadas por hechos delictivos muy graves, no las vamos a sacar con



un dispositivo electrónico, entonces habría que ver qué tan grande sería el universo de posibles candidatos. En el caso de violencia intrafamiliar necesitamos la colocación de dispositivo para la mujer o para el agredido y el agresor para determinar que no haya acercamiento. La articulación policial en este caso o la determinación de la respuesta policial tienen que ser muy eficientes: tenemos que estar seguros de que donde se está monitoreando, donde hay personas con dispositivos electrónicos y se pueda mover muy fácilmente para ubicarlos.

Otro detalle, no es el Ministerio de Justicia el que decide a quien le coloca un brazalete, son los jueces de la República y nuestros jueces no siempre tienen una gran visión, son garantistas de los procesos pero a muchos les gusta la cárcel como medida de represión, la cárcel todavía está muy dentro de la cultura judicial. Entonces las alternativas para reducir los niveles de hacinamiento cada vez se nos ponen un poco más duras.

Hay un proyecto de construcción a través del empréstito del BID, del Banco Interamericano de Desarrollo; se le prestó al Gobierno costarricense 152 millones de dólares en el año 2012 durante el gobierno anterior, ese empréstito está orientado a la creación de espacios carcelarios, delegaciones policiales, siete centros cívicos por la paz, porque el Ministerio de Justicia y Paz, tiene uno de sus viceministerios que está dedicado a programas que tengan que ver con trabajos en las comunidades. Es un trabajo interesante, articulado con la Policía, donde se identifica los principales sitios violentos, lo que llaman mapas de calor de la Policía, donde están las principales zonas conflictivas para establecer allí, los llamados centros cívicos, que son instalaciones muy cómodas, muy modernas, donde hay espacios para el arte, la recreación, la cultura, talleres, aulas, y cada uno —pero aquí es donde tenemos que articular muy bien estos procesos— porque cada uno de estos centros requiere el concurso del resto de los ministerios. Requerimos un delegado del Ministerio de Educación para que se haga cargo de la preparación de los cursos, un delegado de Cultura para los talleres, un delegado del Instituto de Aprendizaje igual para la formación técnica, necesitamos un delegado del Ministerio de Salud porque hay campañas en temas de salud. Si no hay articulación interinstitucional es sumamente difícil poner a funcionar un centro, sobre todo en la prevención de la violencia porque entonces distorsionamos funciones, si la Policía tiene una función prioritariamente represiva es muy difícil que pueda gerenciar sola las instalaciones que son para la prevención de la violencia.

Con estos recursos del BID también se está financiando lo que denominamos unidades productivas. La unidad productiva es un nuevo concepto de estructura de reclusión, el BID dice no financia cárceles, nos financia estas unidades productivas, que son instalaciones dedicadas a la formación y el trabajo y con esto también les quiero hacer un llamado a la consideración de la conveniencia de que los centros penitenciarios no se estructuren en

unidades que superen los 600 privados de libertad, no es que solo cárceles de 600 pero si tenemos cárceles para 4000 que al menos las podamos dividir en espacios de 500 personas; es inmanejable un centro carcelario de más de mil personas, es absolutamente inmanejable. Nosotros debemos invertir en reformar un complejo penitenciario de cuatro direcciones en las cuales tenemos 2800 personas y ahorita la vamos a tener que dividir, porque desde el punto de vista de seguridad, desde el punto de vista de atención técnica, es sumamente complejo.

Las unidades productivas son diseños productivos hechos por especialistas en diseños constructivos carcelarios, una empresa norteamericana la hizo, que privilegia los espacios de talleres, de aulas y los espacios de recreación, los espacios de dormitorios. Son espacios muy pequeños porque la pretensión es algo así como lo que está ocurriendo con ustedes en el programa Yo Cambio; la pretensión es que en estos centros solo haya personas que estén estudiando o trabajando durante el día. La selección del personal —los denominamos centros de baja contención— para permitirnos seleccionar privados de libertad con perfiles que no pongan en riesgo la seguridad ni de los capacitadores, ni de la comunidad en la cual van a estar ubicados.

Una de las dificultades más serias que ha tenido el Ministerio de Justicia en este proceso ha sido la oposición de las comunidades a la construcción de centros. Las sociedades nuestras son muy hipócritas, nos piden resolver el problema del hacinamiento, nos piden que no violentemos derechos humanos y cuando se va a hacer una cárcel nadie la quiere. Es como si fuéramos a poner, y perdón pero así nos lo han dicho en algunas comunidades, un botadero de basura. Con el reflejo, el estigma, el prejuicio con lo que la población privada de libertad puede significar para algunas personas. Esto nos hizo renunciar, en el caso nuestro, a la construcción y a uno de los mejores terrenos del Ministerio de Justicia en la provincia de Guanacaste, dado que se hizo tema de campaña política, el alcalde del lugar estaba por reelegirse y su lema de campaña fue “no a la cárcel”.

Nosotros podemos construir una prisión sin necesidad de autorización de la municipalidad, es un tema de interés estatal, está por encima del interés local, pero realmente no quisimos hacer un conflicto en la comunidad, porque nos amenazaban con bloquear las carreteras, con agredir a los trabajadores que llegaran a construir y dado que teníamos otros terrenos preferimos empezar a construir en otros lugares. Estos modelos de reclusión, sin embargo, son sumamente caros, a la ciudadanía y a la gente en general se le olvida que la construcción de centros carcelarios es carísima, 20 millones de dólares nos cuesta cada una de estas unidades para albergar apenas a 540 personas y 20 millones de dólares solo la infraestructura y su equipamiento. Y aquí hay que meter alrededor de 200 personas entre seguridad, personal técnico, personal de cocina,

instructores, etc., ¿de dónde sale esa planilla? Con la situación fiscal, con la situación de ingresos que tienen nuestros países, se le olvida a la gente que esas decisiones de estar construyendo no son soluciones, no siempre son las soluciones adecuadas a nuestra realidad.

Y de nuevo volvemos al tema porque me imagino que ustedes deben de tener un nivel de ingreso parecido al de nosotros o superior. Entonces, siempre el sistema penitenciario va a ir rezagado en su capacidad para tener a la gente; luego, como decía el profesor Zaffaroni, por más cárceles que construyamos, si seguimos construyendo al final no habrá quien cierre la puerta verdad, porque todos vamos a estar en la prisión.

La lógica perversa de la prisión es la que tiene que hacernos a nosotros reflexionar sobre la impostergable necesidad de los mecanismos alternativos. El tema aquí —y con esto quiero cerrar la idea— va en tres direcciones. En primer lugar, los problemas del hacinamiento no se pueden resolver solo desde la óptica de un ministerio y de los responsables de los centros penales. Requieren un abordaje integral, requieren un abordaje de política criminal, una redefinición de las conductas a las cuales se liga una sanción, una redefinición del catálogo sancionatorio, pero prioritariamente una redefinición de las políticas preventivas que impidan que los jóvenes sigan alimentando las prisiones.

Ahorita por la mañana estuvimos en el centro penal de Izalco. Me impresionó mucho la forma en la que tienen a los niños, hijos e hijas de las personas privadas de libertad, con una atención extraordinaria, con un compromiso de las compañeras allí presentes y creo que ese es un trabajo extraordinario; en la medida en que el buen trabajo que se haga con estos niños y niñas va a impedir que traspasen los muros en los que están sus padres y sus madres. Creo que a veces se nos olvida que es allí en la parte preventiva.

Nosotros, al final, solo queremos actuar en la fase de comisión del hecho delictivo, en la fase de aplicación de la ley penal. El no dimensionar el problema penitenciario desde la óptica de un problema de política pública de Estado, que se vea atravesado por el resto de los actores, es parte de los sucesos que nos tienen atrapados con enorme crecimiento de los niveles de hacinamiento y con posibilidades enormes de habernos enfrentado a condenas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para Costa Rica sería tremendo, nos condenaron por la inexistencia de un mecanismo regulatorio de la fecundación in vitro, ustedes pudieron ver cómo la Asamblea no quería dictar la ley, el presidente elaboró un decreto, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el decreto pero la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dichosamente, dijo que con el decreto cumplía el Poder Ejecutivo ante la inoperancia de la Asamblea Legislativa.

Lamentablemente tengo que admitir que en Costa Rica no solo los niveles de hacinamiento en términos de sentenciados, sino también la tasa de personas privadas de libertad por cada 100 000 habitantes nos acerca peligrosamente a tasas de países altísimos en niveles de encierro. Estados Unidos creo que anda llegando por alrededor de 1000 por cada 100 000 habitantes; nosotros estamos ahorita alrededor de 351 personas privadas de libertad por cada 100 000 habitantes, que es una tasa para nosotros exorbitante. La tasa de prisión preventiva nos ha aumentado bastante y andamos alrededor de un 24 % de personas privadas de libertad por prisión preventiva.

La única “ventaja” entre comillas que podríamos encontrarle a la reclusión es que nosotros sí tenemos obligatoriamente que tener separadas a las personas sentenciadas de las personas que están en prisión preventiva. Sin embargo, también esto nos ha provocado un enorme problema de hacinamiento, solo hay una prisión para los indiciados que está, como el resto de las cárceles, abarrotada.

En fin, los retos del sistema penal, de la justicia penal y del sistema penitenciario son enormes. Las carencias presupuestarias son de los elementos que más nos afectan, carencia de recursos, incomprensión social del fenómeno y, por supuesto, un tema ligado a la estructura socioeconómica de nuestros países, que no se ha caracterizado —y me voy a referir a mi país exclusivamente— por una adecuada distribución de la riqueza. Costa Rica creció en su nivel de riqueza, pero igualmente amplió la brecha social y creo que esto nos está reflejando ese incremento lamentable que tenemos. Yo se que comparativamente con algunos países del Triángulo Norte podríamos pensar que las cifras no son tan alarmantes, pero si lo son para un país que tradicionalmente no tuvo esta clase de dificultades. Las decisiones de política de desinstitucionalización habrá que tomarlas en su momento, porque las cárceles deben de tener un límite como todo sistema, todo sistema debe tener un límite, por qué el penitenciario tiene que sobrepasarlo.

Y finalmente, un temita que no quiero que se me escape, a nivel internacional incluso tenemos que analizar, que la población privada de libertad tampoco forma parte de las mayores preocupaciones de los organismos del derecho internacional. Recordemos que hay muchas convenciones de derechos humanos, de protección de las mujeres, de los niños, de las personas con discapacidad, como instrumentos obligatorios del derecho internacional. Mientras que, para las personas privadas de libertad, tenemos instrumentos de recomendación que nos marcan directrices, como las reglas mínimas, como tratamiento de las personas privadas de libertad recientemente modificadas en diciembre de este año, las reglas Nelson Mandela que, si bien implican alguna mejora en la tutela de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, no las elevan

a rango de instrumento obligatorio. Se deben convertir, sin embargo, en norte para nosotros, en una herramienta que nos marca un camino, nos obliga a atender las necesidades de las personas privadas de libertad, o nos obliga, por ejemplo, a tener una biblioteca en todos los centros penales, no solamente a tenerla, a firmar que se utilice por parte de las personas privadas de libertad y mejorar los principios que antes teníamos.

Pero estas reglas vienen de 1926, en 1955 se adoptan y no es hasta el 2015 que se vuelven a revisar y de nuevo siguen manteniendo el carácter de instrumentos no obligatorios, con lo cual cierro para decirles que lamentablemente la población privada de libertad, la población con la que a nosotros nos toca trabajar, a don Rodil por acá en El Salvador y a muchos de ustedes, es la población más abandonada del sistema social. Y en favor de ellos cualquier medida que se tome será altamente censurada, así es que tenemos un enorme reto si queremos dar alguna respuesta.

Estrategias de recuperación de territorios con presencia pandilleril y sus efectos en la convivencia de los habitantes de la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad, año 2015¹

Autores

José Jaime Cabrera Soriano
Miguel Felipe Vega Palacios
Miguel Ángel Delgado Juárez

Introducción

El estudio tiene como objetivo identificar la estructura organizativa, el modus operandi, las principales acciones delictivas y las zonas de control territorial de la pandilla que opera en la residencial Los Chorros; además, proponer estrategias integrales que coadyuven a la erradicación de la delincuencia. Los hallazgos obtenidos en el estudio servirán para que los actores claves tengan conocimiento objetivo de su realidad y puedan valorar la incidencia (delictiva) y las potencialidades en el desarrollo de programas sociales y económicos, que permitan garantizar y proteger a las familias y jóvenes del fenómeno delincucional y construir una área de convivencia y armonía social en la residencial Los Chorros.

1. Antecedentes históricos

Antes de los años setenta la palabra “mara” se utilizaba para identificar a un grupo de personas que compartían alguna actividad, a un grupo de amigos o allegados con intereses comunes, a quienes pertenecían a un sector social o incluso para dirigirse a la población en general. Se utilizaba para identificar a grupos de personas.

En el estado de California, Estados Unidos, inició la organización de los jóvenes salvadoreños en “maras de salvadoreños”, primero como grupos de autodefensa, para protegerse de las pandillas rivales y posteriormente cada una fue tomando su propio cariz, incluso criminal.

1 Trabajo de graduación para optar al grado de Inspector Jefe de la Policía Nacional Civil de El Salvador, desarrollado en el IV curso de ascenso de la categoría de Inspector a Inspector Jefe, impartido por la Academia Nacional de Seguridad Pública en el año 2015. Título original del trabajo: “Las estrategias de recuperación por parte del Estado en los territorios con presencia delincucional y sus efectos en el ambiente que viven los habitantes de la residencial Los Chorros, cantón las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad”. El documento original ha sido editado por el CINC-ANSP para efectos de producir una versión publicable en la revista “Policía y Seguridad Pública”.

Allí van absorbiendo adherencias, costumbres, vicios de otras culturas, en especial de los delincuentes provenientes las mafias norteamericanas y de las bandas de mexicanos, puertorriqueños y de migrantes de África y Asia, entre otros. Se trasforman de un grupo que comparte su nacionalidad a un grupo que tiene que defenderse de muchas variables, de muchos y extremos peligros: necesidad de pertenecer a un grupo que los protegiera, especialmente, de las pandillas de mexicanos que dominaban el terreno, así como de la permanente deportación hacia su país de origen, lograron un entrecruce de culturas en tan corto tiempo, que ni psicólogos, ni sociólogos lo previeron.

De ahí en adelante, la vorágine implacable se apodera de El Salvador con los deportados por haber cometido delitos graves y se fueron ubicando en diferentes territorios que defienden a fuego y sangre.

Sobre el origen de las pandillas y su accionar en los inicios existen varios libros, artículos, blogs, noticias en periódicos virtuales y otras fuentes accesibles en la internet que pueden ser consultados por lectores que deseen poner en contexto histórico el llamado “fenómeno de las maras”.

2. Características de estudio

2.1 Contexto social del estudio

El estudio se ejecutó en la residencial Los Chorros, situada en el cantón Las Angosturas, al poniente del municipio de Colón.

Este municipio en el año 2010 ocupaba los primeros lugares, como uno de los más violentos, posicionándose dentro de los primeros tres lugares del top 10 de los más violentos, lo cual provocó un involucramiento de diferentes actores de gobiernos y de organizaciones internacionales, específicamente el gobierno de los Estados Unidos de Norte América, la República de Japón, así como de diferentes ONG, todos coadyuvando en el incremento de personal a la subdelegación de la Policía Nacional Civil (PNC), de Lourdes Colón, para dar cumplimiento a las exigencias de seguridad que se demandaban, pero que posteriormente fue debilitada, debido al traslado de elementos policiales hacia otros lugares, posiblemente no tan vulnerables en la seguridad (PNC, 2014).

La subdelegación policial ubicada allí presenta algunas debilidades institucionales y retos de seguridad, entre los cuales se pueden mencionar: el debilitamiento institucional por el traslado del pie de fuerza policial; algunas zonas y calles con falta de iluminación pública, varias viviendas abandonadas o usurpadas; diferentes accesos, algunos escabrosos, en todos los sectores de la residencial Los Chorros, predios baldíos peligrosos,



lugares sin luz, parques en estado de abandono con presencia de sujetos que consumen bebidas alcohólicas y drogas no autorizadas, transporte en taxis piratas que utilizan los delincuentes para movilizarse y delinquir y, finalmente, la existencia de grupos delincuenciales, entre otras bandas que operan en los diferentes sectores. Por otra parte, la mayoría de ventas de drogas se da en los distintos parques del municipio de Colón, principalmente en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas. En este sector se ejecutan homicidios y extorsiones por parte de los grupos delincuenciales, quienes se desplazan en esa residencial para generar temor y amenazas a los habitantes (PNC, 2014).

2.2 Justificación

La residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas de Lourdes Colón, ha sido uno de los sectores más violentos del municipio, con mayor presencia de grupos que generan hechos delictivos tales como: delitos relativos a la vida (como homicidios) y a la integridad personal, al goce de la libertad individual, a la libertad sexual y a la seguridad personal, así como, los delitos relativos al patrimonio (hurtos, robos, extorsiones, receptación y usurpaciones), y también delitos relativos a la seguridad colectiva, haciendo hincapié en el acoso constante a todos los habitantes, con énfasis en las presiones sobre la niñez y juventud estudiantil, para que ingresen a sus estructuras criminales.

Hay que destacar que:

durante el año 2013-2014, el municipio de Colón fue considerado uno de los 20 municipios más violentos, incidencia que ha tenido sus efectos por el accionar de los grupos criminales; además las acciones de estos se han visto incrementadas, al grado de generar temor e inseguridad en la población, al empoderarse de los espacios territoriales, generando alta migración de la población hacia otros lugares (ver anexo 2, Fotos de casas deshabitadas) (PNC, s/f).

Los esfuerzos generales preventivos y represivos implementados por las instituciones del Estado (ver anexo 3, Líneas estratégicas de prevención y represión de los planes gubernamentales en materia de seguridad), no han logrado erradicar las estructuras delictivas en la residencial Los Chorros, ni garantizar que los habitantes del lugar se desarrollen en un ambiente de seguridad y tranquilidad, y la situación se agrava ante la complejidad de esas organizaciones provocando efectos cada vez más críticos.



2.3. Delimitación de la investigación

El estudio tiene como delimitación espacial la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, del departamento de La Libertad de El Salvador.

Sus límites (del municipio de Colón) se encuentran definidos: al norte por el municipio de San Juan Opico, al sur por los municipios de Jayaque y Talnique, al este por el municipio de Santa Tecla y al oeste por los municipios de Ciudad Arce, Sacacoyo y Colón. Posee una extensión territorial de 76.912 km, de los cuales 4195, km corresponden al área urbana y 72.71 al área rural. En el municipio de Colón, se afincan los siguientes cantones: Las Angosturas, Las Brisas, Las Moras, El Capulín, Cuyagualo, Lourdes, El Cobanal, Hacienda Nueva, Botoncillal, El Limón, El Manguito y Entre Ríos (ver anexo 4, Cantones del municipio de Colón). (PNC, s/f).

El estudio se desarrolló en el período del 01 de enero a diciembre de 2014, tomando en cuenta que los grupos delincuenciales de maras y pandillas tuvieron una recomposición y movilización a nivel territorial, fortaleciendo la beligerancia delictiva, durante el proceso conocido como tregua entre pandillas.

Los siguientes actores que inciden en la residencial constituyen sujetos relevantes para el estudio:

- a. El Estado salvadoreño y sus instituciones de seguridad, como ente principal en las políticas públicas en la materia.
- b. Los grupos delincuenciales, como la Mara Salvatrucha (nombre generalmente abreviado como MS, Mara, y MS-13), organización nacional e internacional de pandilleros.
- c. Actores locales como alcaldía, ONG, empresa privada, la Fiscalía General de la República en tanto sujetos articuladores en el proceso de prevención-represión, en función de integrarse a las acciones de recuperación de territorios y desarticulación de los grupos delincuenciales.
- d. También son actores locales importantes todas las personas que habitan, frecuentan o visitan la residencial.



2.4 Alcances

El estudio desarrollado ha permitido hacer un análisis de los grupos delincuenciales que tienen incidencia en la residencial permitiendo el conocimiento de su accionar territorial así como su modus operandi. Pero también ha permitido palpar el desasosiego en el que viven los habitantes y demás personas que visitan o frecuentan la residencial, aunque no sean residentes. También se analizó la configuración de escenarios para la intervención del problema y desarticulación de esos grupos, a través de la ejecución de estrategias integrales y operativas de recuperación de territorios.

En ese ámbito, se busca desarrollar mecanismos de confianza entre la Policía Nacional Civil y la población de la residencial Los Chorros, para fortalecer las políticas de seguridad que se planifican en el Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP).

2.5. Limitaciones

El incremento de los enfrentamientos entre grupos delincuenciales con autoridades policiales y miembros de la Fuerza Armada generó un obstáculo para el levantamiento de información, por los riesgos y amenazas que estos representan. Poca colaboración de los actores claves a la hora del levantamiento de información, por temor a los grupos delincuenciales. Dificil acceso en los territorios controlados por los grupos delincuenciales en la residencial Los Chorros (ver anexo 5, Ubicación geográfica de la residencial Los Chorros).

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Proponer estrategias integrales que coadyuven a la erradicación de los grupos delincuenciales que operan en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón del departamento de La Libertad.

3.2. Objetivos específicos

Identificar la estructura organizativa de los grupos delincuenciales que operan en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad.

Conocer los límites geográficos de actuación de los grupos delincuenciales de la zona en estudio.



Establecer el *modus operandi* y el apoyo brindado por la estructura y sus colaboradores.

4. Marco referencial

4.1. Marco histórico

El municipio de Colón constituye un entorno complejo para gestionar la seguridad, ya que se observan elementos negativos para el futuro de la población, afectada por una multiplicidad de factores, tales como: escasas zonas recreativas de sano esparcimiento (como zonas verdes y canchas de fútbol), ausencia de fuentes de empleos dignos y directos, desintegración familiar, accesos peatonales inseguros, predios baldíos, casas abandonadas, deficiente servicio de alumbrado público.

Ante tal situación, la subdelegación de Lourdes Colón implementó el nuevo modelo de filosofía de policía comunitaria, para tener un acercamiento con las comunidades, especialmente con la infancia y juventud, para generar resistencia ante la amenaza de los grupos delincuenciales (PNC, 2010a).

La subdelegación ha desarrollado esfuerzos propios para implementar la filosofía de policía comunitaria, a fin de ofrecer y desarrollar programas preventivos a centros escolares y organizar los actores claves de la comunidad y la cooperación internacional.

En el transcurrir del tiempo, los grupos delincuenciales se han visto fortalecidos en sus capacidades delictivas y nivel de organización, al grado de poseer armas de fuego cada vez más poderosas, las cuales las movilizan de diferentes maneras para evitar ser detectados por las autoridades policiales (PNC, 2010b).

Ante los niveles de violencia y presencia de los grupos delincuenciales, la subdelegación policial de Lourdes Colón, desarrolla diferentes acciones:

- Plan escuelas seguras,
- Asambleas de padres,
- Presentación de los patrulleros a los actores locales,
- Visitas casa por casa,
- Borrado de grafitis,
- Nombramiento de policías responsables de los subsectores,

- Incremento de patrullas mixtas de miembros de la Policía Nacional Civil y soldados del Ejército Nacional. Estas patrullas son llamadas “Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad” (GCAC).

Además se inauguró una base móvil con 15 policías, y un cabo al mando, realizando patrullajes continuos como dispone la filosofía de policía comunitaria; se instaló una oficina de policía comunitaria, con múltiples funciones y con 17 patrullas asignadas a los sectores, con enfoque comunitario, cada una con dos agentes. Con esto, según se informó, se logró una reducción notoria de la incidencia delincencial.

En ese entorno, en lo referido a la difícil situación del fenómeno delincencial, existen algunos factores, tanto internos como externos, que han contribuido al mantenimiento de algunos delitos que no se han erradicado así como a la generación de otros tipos de delitos.

A continuación se detallan los siguientes problemas delincenciales y factores de riesgo:

- Constantes aplicaciones de medidas sustitutivas a la detención provisional, a delincuentes, inclusive reincidentes.
- Zona de vivienda propicia con costo accesible para los grupos delincenciales y sus familiares.
- Zonas marginales con deficientes programas de desarrollo comunitario, contribuyendo a la generación de un ambiente delincencial que es asimilado por menores en crecimiento.
- Inexistencia de directiva en las sendas de la residencial, por temor y amenazas de los delincuentes.
- La deserción escolar: según datos proporcionados por el MINED, durante el año 2014, se presentó una matrícula en el centro educativo público de 475 estudiantes; entre ellos se produjo un alto porcentaje de deserción escolar por el acoso delincencial.
- No existe capacidad de atención a jóvenes de tercer ciclo y bachillerato en los centros escolares. Entre los centros educativos están un centro público, dos privados y tres urbano-rurales. En la residencial Los Chorros, se encuentran los centros escolares residencial Los Chorros, Colegio Doctora Coto y Colegio Mercedes Durán.
- La ejecución de programas de prevención ha sido una de las medidas con las que se ha proyectado minimizar los riesgos sociales y de inseguridad. Sin embargo, su efectividad ha sido parcial, ya que el fenómeno de los

grupos delincuenciales continúa presente con la capacidad de generar mayores amenazas e inestabilidad a los habitantes; en ese sentido, se presentan algunos programas desarrollados en la comunidad de la residencial Los Chorros. Entre otros programas desarrollados en los centros escolares están el Plan de Protección Escolar, dentro del cual se desarrollan diferentes programas como GREAT (por sus siglas en inglés significa Educación y Entrenamiento en Resistencia a las Pandillas), de este se graduaron 210 estudiantes en el año 2014. También, se imparte el programa de prevención de delitos y del uso y abuso de drogas prohibidas.

- Para colaborar con los esfuerzos de la subdelegación policial de Lourdes Colón, se constituyeron socios estratégicos, con incidencia en la localidad, como el comité intersectorial del municipio de Colón, organizado en mesas de trabajo:
 - Mesa de seguridad ciudadana;
 - Mesa de salud y medio ambiente;
 - Mesa de juventud, cultura, recreación y deportes;
 - Mesa de personas con discapacidad y
 - Mesa de desarrollo local.

Estas mesas están integradas por las entidades siguientes:

- Ministerio de Educación (MINED).
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MINSAL).
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).
- Plan Nacional (PLAN).
- Corte Suprema de Justicia (CSJ).
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP).
- Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA).
- Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE).
- Asociación Scout de El Salvador (SCOUT).
- Alcaldía municipal del municipio de Colón.

En ese marco de acción es importante conocer los espacios geográficos que se ubican en residencial Los Chorros, ubicado en el km 25 sobre la carretera panamericana en el tramo que une a San Salvador con el departamento de Santa Ana. Aunado a esto, Colón limita al norte con el municipio de San Juan Opico, otra localidad de gran accionar delincriminal, lo cual vuelve al sector un corredor para el tránsito y afincamiento de la delincuencia que azota la zona.

En el año de 1997, la residencial Los Chorros inicia como la parcelación Agramonte; un año más tarde se inicia el proyecto para la construcción de la urbanización Agramonte; para el año 2004 se construyó la primera etapa y se concluyeron en el año de 2007 las siguientes dos. Queda así dividida la residencial Los Chorros en tres etapas. En esta última es donde se concentra la mayoría de miembros de la MS que delinquen.

El número de viviendas afincadas en cada una se detalla a continuación:

- En la primera etapa, 971 viviendas.
- En la segunda etapa, 509 viviendas.
- En la tercera etapa, 139 viviendas.

En total son 1619 viviendas, de las cuales se contabilizan 140 deshabitadas.

Una de las formas para hacer sentir que el espacio territorial es controlado por una mara es escribir mensajes en las paredes de las casas, como una señal de que es parte del espacio que controlan, como se puede observar en las fotografías de casas pintadas con grafitis de las maras de la MS 13 (ver anexo 6, Casas pintadas con grafitis).

La realidad social del fenómeno de los grupos delincuenciales no se reduce ni se neutraliza, sino que las maras y pandillas tienden a buscar un nivel de beligerancia mayor, al grado de tener la capacidad de enfrentarse a la autoridad policial. Se registran casos donde han utilizado armas de grueso calibre para sus hechos delictivos, en los homicidios han usado armas de fuego como pistolas, escopetas e incluso fusiles de asalto AK-47 y M-16, y hasta han recibido entrenamiento militar, según relatan medios de prensa.

La evolución de las pandillas denota el mejoramiento de sus formas de actuar día a día, en especial en su logística y la “efectividad” para delinquir. Cuando iniciaron empleaban armas rudimentarias y artesanales; en la actualidad poseen armas automáticas y de guerra.

En los ataques, generalmente se aseguran de no dejar a la víctima con vida, disparando así varias veces al cuerpo y cabeza con armas de fuego. En el

caso de armas blancas, tienden a herir de muerte, incluso desmembrando a la persona atacada; rara vez los pandilleros llegan a recurrir a combate cuerpo a cuerpo. Además de usar armas para hechos delictivos de violencia las usan de contrabando para venderlas o distribuirlas entre sus mismos miembros (PNC, 2012).

La MS 13 se caracteriza por tener una alta capacidad y creatividad organizativa, expansión nacional e internacional, alta movilidad, vehículos para el tráfico de armas, drogas y personas, objetivos precisos a corto y mediano plazo, y, en especial, gran capacidad para adaptarse y superar el endurecimiento y la ejecución de medidas de seguridad.

4.2. Consideraciones teóricas

Como sujeto de estudio de la problemática delincriminal, se hizo necesario investigar la incidencia de los grupos delincuenciales que, en los últimos años, ha azotado la residencial Los Chorros, y los diferentes factores de riesgo, sociales, económicos y situacionales, que han generado los grupos criminales. Estos mantienen un nivel de intimidación y terror con amenazas a los habitantes de la comunidad, obligándoles a desalojar sus viviendas, manteniendo presencia territorial, lo que ha llevado al incremento de la violencia. En ese sentido, las categorías analítico-teóricas del fenómeno en estudio estarán enfocadas a analizar el papel del Estado, como ente generador de políticas preventivas y represivas de seguridad desde el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), el cual direcciona líneas de acción estratégicas y operativas a la Policía Nacional Civil (PNC).

La armonía y tranquilidad de los ciudadanos de la residencial Los Chorros se encuentra en riesgo debido a los grupos delincuenciales, ya que son un fenómeno que se ha apoderado de la paz del país, generando mayor violencia; cada vez crecen organizativamente por sus métodos de reclutamiento. A diario los ciudadanos son objetos de asaltos en las calles, paradas de buses, parques, autobuses del transporte colectivo, tiendas, distribuidores de mercadería, además de esos delitos se cometen extorsiones, tráfico de drogas, violaciones y asesinatos con características de barbarie.

Algunos delincuentes justifican que ellos defienden su territorio de otros grupos por eso es que se enfrentan contra la mara contraria a la de ellos, y que los tatuajes que se hacen es para reflejar alguna historia triste que han tenido o para que las personas les guarden temor o respeto. Los tatuajes, las señales de manos, la manera de vestir y el peinado hacen que cada marero distinga a qué mara o pandilla pertenece, si es amigo o enemigo. Los mareros son personas muy peligrosas e irracionales que han perdido el verdadero concepto de conservación por la vida. Las maras son organizaciones estructuradas, cada grupo es dirigido por un jefe al que se

debe obediencia como a un superior; los jefes de las maras o pandillas, por lo general, no realizan delitos, sino que dan órdenes a sus miembros y supervisan que el código de lealtad y fidelidad a la pandilla se cumpla.

En un estudio que realiza Dina Beatriz Escobar Rivera, señala:

La mayoría de mareros son jóvenes entre 16 a 25 años que dejan sus estudios para encargarse de extorsionar a empresarios del transporte colectivo, pequeños negocios, familias, y en el mercado informal, para ganar dinero fácil y no trabajar, para lo cual, ejercen amenazas a muerte a motoristas del transporte colectivo, que al no pagar la renta los propietarios de las empresas, las maras y pandillas terminan asesinando a los motoristas y cobradores. Y en algunos casos a los propietarios del transporte.

Las autoridades de seguridad pública no alcanzan a cubrir las zonas más peligrosas ya que a diario hay más mareros, por el constante proceso de reclutamiento de nuevos miembros y su forma clandestina de operar como células.

Su bien estructurada organización, portadora de armas legales e ilegales, incorpora a sus filas a un aproximado de 32,000 jóvenes y niños, que han constituido un nuevo ejército que es usado por el crimen organizado para sus fines delictivos (Escobar Rivera, 2009).

Entre los múltiples factores que caracterizan las causales comunes en la proliferación de maras y pandillas se destacan:

el pertenecer a hogares desintegrados y disfuncionales, caracterizados por la violencia intrafamiliar, extrema pobreza, marginalidad, interrupción de los estudios a nivel primario y secundario, abandono de oficios, posibilidades de acceso al consumo y distribución de drogas y a la vida delictiva, con la consecuente obtención de dinero por medios fáciles e inicio precoz en la vida sexual.

Se destaca la transculturización, imitación y sentido de pertenencia al grupo para obtener y afirmar lo que no tuvieron en el seno familiar, comunidad y sociedad: importancia, identidad y ser "alguien" aunque sea por medios ilegítimos.

Además del desencanto y el escapismo, su mundo florece en plena expansión del narcotráfico, lo que hace que la proliferación del fenómeno trascienda inquietudes meramente juveniles para manifestarse en actividades delictivas para sobrevivir como grupo (Escobar Rivera, 2009).

Las maras y pandillas, el crimen organizado y las drogas están bastante interrelacionados, tomando en cuenta que:

casi el 85 % de mareros son consumidores de drogas y se dedican a la venta local, y de la distribución de la misma en barrios, escuelas y colegios. La población que integran las maras y pandillas en su mayoría es masculina y las muchachas (mujeres) representan el 23 % de sus miembros. Sobre ellas se han comentado que sufren en los ritos de iniciación violaciones de parte de sus compañeros o son víctimas de abuso sexual por parte de miembros de las pandillas contrarias. Al consultárseles, sobre su rol más preponderante, dentro de las mismas, ellas se auto identifican más como compañeras que como mareras activas, de hecho, la gran mayoría han tenido hijos con pandilleros y han estado sujetas a la protección y cuidado del grupo (Escobar Rivera, 2009).

La situación de la violencia en el país, para ciertos sectores sociales, se ha convertido en un negocio que genera grandes rentas y ganancias; el crimen no paga impuestos; quienes tienen doble tributación son los ciudadanos, por un lado pagan al Gobierno sus impuestos y por el otro “tributan” a las maras (la mal llamada renta), para tener sus vidas a salvo ya que día a día salen a trabajar para sobrevivir junto a su familia.

Los pequeños empresarios tienen que gastar o presupuestar una cifra extra de dinero cuando son extorsionados por los mismos mareros, que les prometen no meterse con su negocio a cambio de una cantidad de dinero, las personas que trabajan en lugares que frecuentan los mareros o viven donde hay pandillas, tienen que darles cada vez que los encuentran de una a dos “coras” (veinticinco centavos de dólar), con una sonrisa, aunque no les guste, para mantenerlos contentos.

El actual entorno nacional de los grupos delincuenciales tiene su incidencia en zonas geográficas más vulnerables, siendo una de ellas la ya mencionada residencial objeto del estudio. Hay zozobra entre los habitantes, quienes temen hablar de los niveles de peligrosidad en la zona. Las pandillas les intimidan al grado de amenazar a comunidades enteras con el fin de ser reconocidos a la fuerza como buenos ciudadanos o ejemplares, a pesar de que son ellos los responsables de un alto porcentaje de los homicidios en todo el país.

Al organizarse en grupo, el joven toma una característica de valentía, de hombre fuerte que puede generar terror, eso le da un nivel de liderazgo; en cambio, como persona individual pierde esos valores, actúa diferente con algún temor de lo que hace, y se ve a sí mismo vulnerable.

Tal es el caso en Lourdes, Colón, donde un pandillero es considerado a la fuerza como un “héroe” o “mártir” luego de morir al enfrentarse a agentes de la Policía.

Los pandilleros amigos tienen amenazada a toda la comunidad para que le rindan homenaje, ya que consideran que ofrendó su vida como un “buen soldado” de la MS (Elsalvador.com, 2011).

En el estudio requiere importancia analizar:

un caso en que la pandilla pretende recordar a Pablo Antonio Mojica, (a) “Chagui”, quien murió junto a Samuel del Tránsito Zavala Herrera, otro marero, aparentemente luego de enfrentarse a tiros con una patrulla de la Policía.

El hecho tuvo su desenlace fatal en la residencial Los Chorros el 30 de octubre pasado.

Un mes después de la muerte, la MS se dedicó a repartir placas “conmemorativas” en la residencial para “conmemorar” a los dos pandilleros, pero sobre todo del “Chagui”; según el exjefe de la Delegación de Lourdes, Miguel Vallecillos.

El mensaje que se lee en el volante expresa: “El Hombro y el Chagui”, soldados fieles y leales a la mara Salvatrucha, que peleó la buena batalla. Una buena vida llegó a su fin. Él murió siendo amigo de todos. En nuestros corazones siempre lo recordaremos. Su memoria a quienes siempre amamos; siempre lo vamos a recordar (Elsalvador.com, 2011).

En este hecho pone en evidencia el nivel de incidencia que ejercen en la población, por lo que:

el escrito ha sido cuestionado por el subcomisionado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, exjefe de la Delegación Policial de Lourdes Colón, porque intenta confundir la escala de valores de la sociedad al pretender idealizar o ver como buena la supuesta actividad delictiva de los pandilleros en el país.

El oficial recuerda que la MS es un grupo delincuencia que ha llegado al nivel mental que para ellos, el Chagui y el Hombro son hasta héroes o personas por imitar en sus acciones, con lo que buscan ganar adeptos en niños y jóvenes en zonas de alto riesgo.

En ningún momento la pandilla “los hace ver como homicidas o extorsionistas”, actividades a las que se dedicaron durante su vida; para el subcomisionado Vallecillos, agrega que esta actitud denota “organización ideológica o mental de las maras”.

Vallecillos sostiene que el Chagui fue procesado por homicidio, pero salió libre porque supuestamente mandó a matar al testigo que había en su contra (Elsalvador.com, 2011).

La dinámica del problema de la delincuencia sigue su curso, en la residencial Los Chorros el panorama:

es desolador, pese a que en una de las zonas está instalada una unidad móvil de la PNC (...).

Se constató que en la unidad hay dos agentes, quienes solo tramitan denuncias de los ciudadanos, pero de ahí no salen ni a patrullar en la colonia.

A pocos pasos de la caseta policial hay un mural donde se observa una leyenda “Ver, oír y callar si tu vida quieres gozar”.

En ese lugar fue abordada una vecina, a quien se le preguntó por la situación delincriminal en la colonia.

La mujer fue tajante en su respuesta: “Por lo mismo, aquí no se puede decir nada”, en alusión a la advertencia escrita por la MS en la entrada de un pasaje (Elsalvador.com, 2011).

Uno de los *modus operandi* de los grupos delincuenciales es que utilizan a los niños y adolescentes como “postas” (vigilancia), en la zona, que tienen una misión: alertar a los mareros de la presencia de un extraño o de algún contingente policial o militar.

Durante el 2011:

en los seis municipios a cargo de la delegación de Lourdes, Colón, se han registrado más de 120 homicidios, según el oficial Vallecillos.

Solo en Colón han sido ultimadas unas 70 personas, según su apreciación, el 90 % de los crímenes de ese sectores atribuido a las maras y pandillas. Los homicidios en la zona norte de La Libertad tienen como móviles el tráfico de droga y la rivalidad entre las maras y pandillas (Elsalvador.com, 2011).

4.3. Marco jurídico

El estudio conlleva el análisis de la interrelación jurídica de diferentes instituciones del Estado, que tienen la facultad y potestad para aplicar medidas coercitivas, ante grupos delincuenciales que generan niveles de inseguridad en la ciudadanía, y que rompen la armonía y tranquilidad de los ciudadanos.



El estudio se fundamenta en el siguiente marco jurídico:

- **La Constitución de la República (1983)**, en el artículo 168, sobre las atribuciones y obligaciones del presidente de la República, en el numeral 17°, señala que son:

Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos y bajo la dirección de autoridades civiles (Constitución de la República, 1983).

- **Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil**, artículo 4, donde se establecen las funciones de la corporación policial, que tiene la potestad para mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, combatir toda clase de delitos con estricto apego a la Ley.
- **Ley Penal Juvenil**. En su artículo 2, establece que “se aplicará a las personas mayores de doce años de edad y menores de dieciocho”. Los grupos delincuenciales, se han aprovechado de esta Ley, ya que han visto las ventajas de utilizar a los menores de edad, para la comisión de delitos.
- **Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja**.

El artículo 1 plantea que:

la ley tiene como objeto regular y establecer la competencia de los tribunales especializados y los procedimientos para el juzgamiento de los delitos cometidos bajo la modalidad de crimen organizado o de realización compleja. Se considera crimen organizado 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 (Ley del Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja).

- **Ley de Proscripción de Maras y Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal**. Esta ley es la base fundamental porque le da todo el imperativo a la corporación policial para desarticular a los grupos delincuenciales organizados en maras y pandillas, lo cual tipifica a los delincuentes organizados; pero ha faltado su aplicación de forma estratégica e integral para debilitarlos, ya que la realidad muestra que esos grupos evolucionan, tienen sus propios negocios ilícitos, marcan territorio y poder, al grado que la autoridad correspondiente no actúa eficientemente. Además cambian sus *modus operandi* y tácticas para que no les apliquen dicha ley.



- **Código Penal.** Establece la pena a los sujetos infractores, lo cual es un reto para los operados y aplicadores de justicia, procesar a los sujetos con todas las evidencias y pruebas del delito, acción que recae en la Fiscalía General de la República (FGR) y la Policía Nacional Civil (PNC), según el artículo 345 de dicho código.
- **Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas (2003).** Es una normativa aplicable a las maras y pandillas, actualmente es otra forma de sustentación económica de estos grupos, la venta y distribución de droga a nivel local, y en algunos casos participan en los corredores del narcotráfico, brindando seguridad ya sea terrestre y marítima.

4.5 Marco socioeconómico

La actividad económica que desarrollan los pobladores en la zona rural, en su mayoría son personas que trabajan en las fincas (zona rural), otras lo hacen fuera de la zona, en trabajos de construcción y oficios domésticos. Existe un aproximado del 40 % de personas que son empleados públicos y privados, con una escolaridad promedio de educación media.

En la entrada principal está ubicado el Centro Comercial Pasatiempo, y la Maxi Despensa, el primero alberga a un aproximado de 12 negocios en los cuales laboran varias personas de la zona.

Otras de las actividades que desarrolla la población de la residencial Los Chorros, es la atención de tiendas, pequeños negocios, cuyos propietarios son los mismos habitantes de la casa en donde está ubicada la tienda. Esta actividad la tienen como parte de subsistencia para los habitantes que no tienen un empleo formal, pero que se ven afectados con la renta que imponen los grupos delincuenciales organizados en maras o pandillas.

4.5. Marco político

El gobierno local mantiene coordinaciones con los actores claves y líderes comunales, entre los que se cuentan directivas comunales, presidentes de las ADESCO, líderes de equipos deportivos, presidentes de cooperativas, sacerdotes, pastores de iglesias, directores de centros educativos, representantes de otras instituciones gubernamentales, promotores de salud, Policía Nacional Civil. Ellos integran las mesas de trabajo tales como la mesa de seguridad ciudadana, la mesa de salud y medio ambiente; la mesa de juventud, cultura, recreación y deportes; la mesa de personas con discapacidad y la mesa de desarrollo local.

La comuna del municipio de Colón contribuyó al desarrollo del proyecto de construcción habitacional residencial Los Chorros para hacer un total de 1619 casas de las cuales 140 están deshabitadas, porque sus habitantes emigraron hacia otros lugares. Estas casas abandonadas actualmente son utilizadas por la mara para esconderse de las autoridades o reunirse para planificar hechos delictivos.

La residencial Los Chorros fue creada por la necesidad de ofrecer alternativas de vivienda a la población; por la ubicación geográfica es una zona del país con más fábricas de maquilas, generándose un polo de desarrollo industrial y económico al abrirse fuentes de empleo, situación que también atrae a los miembros de la mara Salvatrucha MS para crear una agrupación o clica de delincuentes para mantener sus operaciones delincuenciales y sembrar el temor al ciudadano honesto y trabajador.

4.6. Marco conceptual

Los grupos delincuenciales configurados en las organizaciones de las maras son evolutivos, quiere decir que desde sus inicios fueron creando jerarquía, para mantener orden, respeto y control entre sus miembros, sectores y zonas.

Características de los pandilleros actuales:

- No manifiestan públicamente el orgullo de pertenecer a la mara.
- Se establecen y defienden un territorio geográfico para cometer hechos delictivos.
- Están abandonando el tatuaje, el caló y su mímica particular.
- Mayor movilidad territorial-migración interna y externa.
- Se les considera una organización transnacional.
- Endurecimiento de los criterios de selección y de las reglas para evitar deserciones.
- Funcionan como una estructura jerárquica con liderazgos bien definidos.
- Ejercen mayor uso de la violencia, participan en hechos delictivos con características de crimen organizado y por consiguiente su barbarie.
- Tienen acceso a medios y recursos que han complejizado su accionar delincencial.

- Usan armas de fabricación industrial y legalizadas, de grueso calibre y de uso privativo del Ejército (*Blog Morales Ortiz, 2009*).

Líder internacional: Las pandillas están conectadas con la mafia mexicana, que dirige el tráfico de drogas y armas, y se encuentra en los Estados Unidos de Norteamérica.

Líderes nacionales o Ranfla Nacional: Está compuesta por 13 miembros, quienes se encuentran en prisión, asimismo estos integrantes son llamados los 13 discípulos, todos tienen voz y voto en las decisiones y dan las órdenes a toda la pandilla de una forma jerárquica, son los que dan la autorización si alguna clica o programa solicita realizar alguna acción delinencial.

Encargados de programa en prisión: Son los que coordinan las acciones delictivas con los encargados de sus programas en libertad y reciben órdenes de los 13 discípulos, de las acciones que realizarán a nivel penitenciario y en libertad, integrados en los programas de la MS.

Encargados de programa en libertad: Estos reciben las órdenes de los encargados de programa que se encuentran en prisión para llevarlas a cabo e informan de los resultados obtenidos, convocan a los meeting (reuniones) a todos los encargados y corredores de clicas.

Encargados y corredores de clicas: Estos reciben las órdenes para ejecutarlas en sus territorios y llevar a cabo los hechos delictivos que se les han misionado y son quienes mantienen el control para que se ejecuten las reglas establecidas.

Sicarios o gatilleros: Son aquellos delinquentes designados por la pandilla (clica) para cometer diferentes delitos, ya sea en su zona de operación o a otras zonas donde se les ordene.

Extorsionista: Es el pandillero o integrante, que se encarga de recolectar el dinero producto de las extorsiones exigidas a la población (transporte público, comercio, ventas informales, entre otros).

Drogas o “pucher”: Son pandilleros designados por el jefe de la clica para la venta de la droga (crack, marihuana), quienes deben de rendir cuentas al jefe de clica donde opere; en algunos casos el encargado de esta actividad es el jefe de la clica.

Soldados o miembros: Son los integrantes de la pandilla que no tienen ningún cargo o rango, sino que materializan las órdenes que reciben de los jefes de las clicas.

Poste: Es un observador que hace vigilancia a autoridades y posibles víctimas. Puede ser una persona de cualquier edad y sexo, en su mayoría no han pasado el proceso de ingreso a la pandilla y su misión principal es mantener informados a los grupos delincuenciales.

Colaboradores: Son personas que, de una u otra forma, le sirven a la pandilla, informándole de algún hecho o facilitando medios para realizar las diferentes acciones que esta realiza o escondiéndole las armas de fuego que utiliza (estas personas simpatizan con ellos); en algunos casos son familiares que apoyan de una manera obligada, mediante amenazas o por afinidad.

Chequeo: Son miembros que se encuentran en la fase de vigilancia dentro del grupo. Deben cumplir diferentes condiciones para ser aceptados dentro de la pandilla.

Maras: Conjunto de personas organizadas en una estructura con fines delictivos, que se establecen en un territorio determinado.

El Estado: “Es la sociedad política y jurídicamente organizada capaz de imponer la autoridad de la Ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares del exterior”. Otra definición de Estado es “una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él, e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política” (Osorio, 1997).

5. Planteamiento del problema

5.1. Problema general

La falta de estrategias integrales de impacto en materia de seguridad, para desarticular a los grupos delincuenciales de los territorios delimitados, ha contribuido a que estos desarrollen un nivel de influencia y poder, sobre los habitantes de la residencial Los Chorros, generando un ambiente de inseguridad y terror.

5.2. Problemas específicos

Problema específico 1

La falta de estrategias integrales de impacto en materia de seguridad, para desarticular a los grupos delincuenciales de los territorios delimitados por ellos en forma ilegal y violenta, les ha permitido mantener un nivel de organización de mando vertical, lo que establece un mayor grado de control y poder en sus miembros para cometer sus actividades ilícitas,

e imponen el miedo y la sumisión sobre la población que habita en esos territorios.

Problema específico 2

Los grupos delincuenciales marcan sus límites territoriales para operar libremente, cometer sus actos ilícitos de índole económica, generando impunidad y temor.

Problema específico 3

Los grupos delincuenciales utilizan armas de fuego de grueso calibre, armas blancas, granadas, uniformes similares a la policía y Fuerza Armada, para cometer sus ilícitos y tienen como colaboradores a familiares y residentes de la comunidad.

6. Objetivos

6.1. Objetivo general

Proponer estrategias integrales que coadyuven a la erradicación de los grupos delincuenciales que operan en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón del departamento de La Libertad.

6.2. Objetivos específicos

- a. Identificar la estructura organizativa de los grupos delincuenciales que operan en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad.
- b. Conocer los límites geográficos de actuación de los grupos delincuenciales de la zona en estudio.
- c. Establecer el modus operandi y el apoyo brindado por la estructura y sus colaboradores.
- d. Proponer estrategias para el rescate de los territorios dominados por las maras en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad.

7. Operacionalización de variables

7.1. Operacionalización de los problemas específicos

Tabla 1. Operacionalización de los problemas específicos

Objetivos específicos	Problemas específicos	Variables	Definición conceptual	Indicadores
<p>(OE1) Identificar la estructura organizativa de los grupos delincuenciales que operan en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad.</p>	<p>(PE1) La falta de estrategias integrales de impacto en materia de seguridad, para desarticular a los grupos delincuenciales de los territorios delimitados les ha permitido mantener un nivel de organización de mando vertical, lo que establece un mayor grado de control y poder en sus miembros para cometer sus actividades ilícitas.</p>	<p>VI (X) La falta de estrategias integrales de impacto en materia de seguridad para desarticular a los grupos delincuenciales de los territorios delimitados.</p> <p>VD (Y) Les ha permitido mantener un nivel de organización de mando vertical, lo que establece un mayor grado de control y poder en sus miembros para cometer sus actividades ilícitas.</p>	<p>El Estado constitucionalmente desarrolla políticas públicas, y tiene la facultad de integrar actores de la sociedad a fin de solucionar los problemas sociales de forma eficaz y para el bien común.</p> <p>Las pandillas tienen un jefe a nivel nacional, jefe de programa y clica (liderada por un palabrero), quien dirige a varios miembros que tienen funciones específicas.</p> <p>El jefe de la clica tiene el poder de mando sobre sus miembros y da cumplimiento a las órdenes del programa para cometer homicidios, extorsiones, robos y enfrentar a las autoridades.</p>	<p>(X1) Identificación de actores locales para las acciones en la solución de los problemas sociales.</p> <p>(X2) Identificar líder del programa y clica. Jefe, soldados, gatilleros, extorsionistas, colaboradores, distribuidores de droga y a quienes reclutan jóvenes.</p> <p>(Y1) Acciones de prevención en centros escolares.</p> <p>(Y2) Implementar jornadas deportivas, médicas, culturales y de recreación, para generar confianza en la población e incentivar la denuncia.</p>

Objetivos específicos	Problemas específicos	Variables	Definición conceptual	Indicadores
<p>(OE2) Conocer los límites geográficos de actuación de los grupos delincuenciales de la zona en estudio.</p>	<p>(PE2) Los grupos delincuenciales marcan sus límites territoriales para operar libremente, cometer sus actos ilícitos patrimoniales y generar impunidad y temor.</p>	<p>VI (X) Grupos delincuenciales limitan sus territorios para operar libremente en el cometimiento de sus actos ilícitos de índole económico.</p> <p>VD (Y) Generan impunidad y terror al ocultarse clandestinamente.</p>	<p>Los miembros de los grupos delincuenciales al cometer homicidios, extorsiones, robos, se ocultan clandestinamente en las zonas ocupadas a fin de que no sean detectados y capturados por la autoridad.</p> <p>Para mantener la clandestinidad generan amenazas a los habitantes de asesinarlos si denuncian ante la policía. Infunden terror a los habitantes, al cometer homicidios con características de barbarie y generar un ambiente de miedo e inseguridad.</p> <p>Utilizan a sus familiares, para que funcionen como vigilantes y avisan cuando llegan las autoridades.</p>	<p>(X1) Establecer un puesto de policía comunitaria.</p> <p>(X1) Realizar investigaciones de los delitos contra la vida, salud y patrimoniales.</p> <p>(Y1) Identificar, marcar y controlar las casas abandonadas y usurpadas.</p> <p>(Y2) Gestionar y desarrollar programas de prevención de la violencia con actores locales, iglesia, alcaldía, empresa privada, ONG, centros educativos.</p>

Objetivos específicos	Problemas específicos	Variables	Definición conceptual	Indicadores
<p>(OE3) Establecer el <i>modus operandi</i> (forma de cometer los delitos) y el apoyo brindado por sus colaboradores</p>	<p>(PE3) Los grupos delincuenciales utilizan armas de fuego de grueso calibre, armas blancas, granadas, uniformes similares a la Policía y Fuerza Armada, para cometer sus ilícitos y tienen como colaboradores a familiares y residentes de la comunidad.</p>	<p>VI (X) Grupos delincuenciales utilizan armas de grueso calibre, armas blancas, granadas, uniformes similares a la Policía y Fuerza Armadas.</p> <p>VD (Y) Tienen como colaboradores a familiares y residentes de la comunidad.</p>	<p>Con los dineros obtenidos de las extorsiones, los grupos delincuenciales compran armas de grueso calibre de uso privativo de la FAES.</p> <p>Compran en el mercado uniformes similares a los de la Policía y FAES para cometer sus delitos. O los obtienen bajo amenaza o colaboración del personal de la PNC y FAES.</p> <p>Los habitantes que no colaboran son amenazados a muerte o extorsionados por lo que emigran a otros lugares</p>	<p>(X1) Aplicar las leyes correspondientes relativas a uniformes y armas de fuego.</p> <p>(X2) Gestionar a través de la alcaldía vedas de armas.</p> <p>(Y1) Gestionar programas integrales sostenibles de prevención para rescatar a los niños/as y jóvenes en riesgo.</p>

Tabla 2. Matriz de análisis de las variables cualitativas

Tema	Planteamientos del problema	Objetivos	Problemas específicos	VARIABLES	Indicadores
Las estrategias de recuperación por parte del Estado en los territorios con presencia delincinencial y sus efectos en el ambiente que viven los habitantes de la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad.	La implementación de estrategias integrales de impacto en materia de seguridad por parte del Estado, que buscan desarticular los grupos delincinenciales, podría ser un mecanismo que contribuiría a su erradicación y a generar de esa manera un ambiente de tranquilidad y armonía social en los ciudadanos de la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad.	<p>Proponer estrategias integrales para erradicar a los grupos delincinenciales que operan en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón del departamento de La Libertad.</p> <p>Objetivos específicos</p> <p>Identificar la estructura organizativa de los grupos delincinenciales que operan en la residencial Los Chorros, cantón Las Angosturas, municipio de Colón, departamento de La Libertad.</p> <p>Conocer los límites geográficos de actuación de los grupos delincinenciales de la zona en estudio.</p> <p>Establecer el modus operandi (forma de cometer los delitos) y el apoyo brindado por sus colaboradores</p>	(PE) La falta de estrategias integrales de impacto en materia de seguridad, para desarticular a los grupos delincinenciales de los territorios delimitados les ha permitido mantener un nivel de organización de mando vertical, lo que establece un mayor grado de control y poder en sus miembros para cometer sus actividades ilícitas.	<p>(VI) Falta de estrategias integrales de impacto en materia de seguridad para desarticular los grupos delincinenciales, de los territorios delimitados.</p> <p>(VD) Mantener un nivel de organización de mando vertical, lo que establece un mayor grado de control y poder en sus miembros para cometer sus actividades ilícitas.</p>	<p>Falta de estrategias integrales de seguridad.</p> <p>Grupos delincinenciales.</p> <p>Control de territorios para operar.</p> <p>Inseguridad en los habitantes por amenazas de muerte y extorsiones.</p> <p>Temor de los habitantes a denunciar actos delictivos.</p> <p>Desconfianza de los habitantes hacia los miembros de la PNC.</p> <p>Deficiente aplicación de la ley en los grupos delincinenciales.</p>



8. Metodología de la investigación

8.1. Tipo de investigación

La investigación es de tipo cualitativo ya que se buscó argumentar, sobre la opinión, producto de informaciones obtenidas de diferentes personas, quienes comunicaron sobre las situaciones, circunstancias o estado del problema en estudio. La base del proceso de la investigación cualitativa se condicionó desde la función operativa de la técnica de los actores claves que es aplicada mediante entrevistas a los principales actores de la residencial Los Chorros.

Además de la investigación cualitativa, también se privilegió la técnica de la investigación documental, la técnica de análisis y síntesis de documentos que tienen relación con la situación actual del problema de inseguridad delincriminal. Hay que destacar que el fenómeno de los grupos delincuenciales ha sido sujeto de estudio desde los años noventa, lo cual permite abordar varios autores, investigaciones, conferencias y congresos, que en forma articulada, han fortalecido el estudio desarrollado.

8.2. Población

La población se estima en unas 4500 personas entre adultos, jóvenes, niños y niñas, aunque esta cifra varía por tratarse de un sector de donde la gente ha emigrado a otras zonas por la delincuencia y es habitado por nuevos vecinos. La población se desglosa de la siguiente manera:

- Niños, niñas y adolescentes: aproximadamente 2120 menores de 18 años.
- Mujeres: alrededor de 975 entre los 18 y 60 años y 325 mayores de 60 años.
- Hombres: rondan los 800 entre los 18 y 60 años y 247 mayores de los 60 años.

8.2.1. Determinación del tamaño de la muestra

Para la obtención de la información del estudio sobre los grupos delincuenciales, se aplicó un instrumento de entrevista a los principales actores locales estratégicos con incidencia en la residencial Los Chorros, de manera aleatoria, a fin de obtener los elementos claves que permitieron corroborar los problemas planteados en la investigación y establecer una realidad más concreta del fenómeno (ver tabla 3).



Tabla 3. Sujetos entrevistados

Sujetos	Número
Alcalde municipal de Colón	1
Referente de la comunidad	1
Jefe de la base móvil de la PNC	1
Directora del centro escolar residencial Los Chorros	1
Jefe de la subdelegación de la PNC del municipio de Colón	1
Pastor de la iglesia evangélica Tabernáculo Bíblico Bautista Amigos de Israel "Los Chorros"	1
Juez Segundo de Paz, Colón	1
Doctora en medicina de la unidad comunitaria de salud familiar El Botoncillal	1
Directora del colegio Consuelo de Carmen Coto, residencial Los Chorros	1
Jefe del Departamento de Inteligencia Policial, Delegación Lourdes	1
Jefe del Departamento de Investigaciones PNC, Delegación Lourdes	1
Total	11

Fuente: Elaboración propia.

8.2.2. Técnicas e instrumentos

A fin de seleccionar la muestra para el presente estudio, se administró una entrevista con preguntas abiertas a los actores claves, para el mejor levantamiento de información y para obtener un dato más objetivo sobre la problemática de los grupos delincuenciales, además de observar el comportamiento de la población para conocer cuál es la percepción de seguridad/inseguridad y confianza/temor que generan los grupos delincuenciales, en la residencial Los Chorros.

El instrumento es un cuestionario de 15 preguntas abiertas, relacionadas con la situación problemática del fenómeno en estudio; dicho instrumento se estructuró partiendo de la operacionalización de los problemas



específicos y de la matriz de análisis de las variables cualitativas (ver tablas 1 y 2).

Este cuestionario se aplicó a los principales actores estratégicos de residencial Los Chorros para obtener la información relacionada con el problema de los grupos delincuenciales, lo cual permitió desarrollar un análisis de la situación de inseguridad que viven los habitantes (ver anexo 8 “Instrumento de entrevista”).

8.2.3. Procedimiento de recolección de la información

El equipo investigador contactó a los actores locales antes descritos, con quienes se abordó la técnica de entrevista dirigida y se aplicó el instrumento; tomando en cuenta que dichos actores residen, trabajan o realizan alguna actividad social, económica, educativa, de salud, de seguridad, espiritual y de desarrollo comunal, en la zona donde se realizó la investigación y por lo tanto, no solo conocen el territorio, sino que tienen alguna autoridad, influencia o incidencia en la residencial.

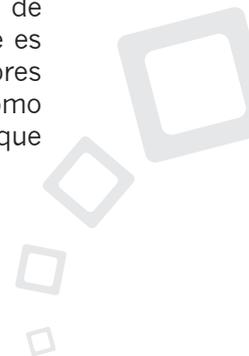
Para la aplicación del instrumento de las entrevistas, se abordó a los actores locales de forma directa en sus oficinas o lugares de trabajo en el sector de la residencial Los Chorros y Lourdes Colón, entre ellos: referente comunitario, líderes de la iglesia y alcaldía, jefes policiales, Juzgado de Paz, directora del centro escolar y también la de un colegio privado, promotor social de salud, a quienes se les aplicó el instrumento de 15 preguntas de tipo abiertas, relacionadas con los grupos delincuenciales que operan en la residencial IOs Chorros de Lourdes Colón.

9. Análisis e interpretación de resultados

9.1. Análisis de entrevistas

9.1.1. Problema específico 1

Al redactar el problema se plantea que “la falta de estrategias integrales de impacto en materia de seguridad, para desarticular a los grupos delincuenciales de los territorios delimitados les ha permitido mantener un nivel de organización de mando vertical, lo que establece un mayor grado de control y poder en sus miembros para cometer sus actividades ilícitas”. Ante ello, los actores claves de la residencial Los Chorros, a quienes se les administró el instrumento de entrevista con preguntas abiertas, manifestaron que, en su mayoría, conocen de la existencia de grupos delincuenciales identificados como Mara Salvatrucha (MS), que es la que domina la zona geográfica estudiada; en menor cuantía, los actores claves aseguraron no conocer sobre estos grupos. También, se tiene como resultado la identificación de miembros de la estructura y líderes, lo que podría contribuir a la desarticulación de ese grupo.



Además, los entrevistados confirman que los grupos delincuenciales cometen los delitos siguientes: homicidios agravados, robo agravado, extorsiones, tráfico ilícito de drogas, tenencia y portación de arma de fuego ilegal, amenazas, hurto, contra el patrimonio, usurpación de propiedad privada, privación de libertad y violación. La ejecución de todos estos delitos confirman el nivel delictivo y organizativo que mantienen los grupos delincuenciales, y, en consecuencia, mantienen a la población de la residencial Los Chorros, con un nivel de inseguridad y temor por las amenazas constantes que a diario viven esos habitantes.

Lo anterior confirma que, hasta la fecha, no existen estrategias integrales para desarticular a esos grupos delincuenciales, ya que cada vez se ven más fortalecidos y ejercen un control territorial, principalmente en la zona sujeto de estudio de la residencial Los Chorros.

Otro indicador importante es que los actores claves confirman que conocen programas de prevención de la violencia dirigidos a niños y niñas, que se implementan en los centros escolares, desarrollados por la PNC y la Unidad de Salud, lo que demuestra que las acciones de prevención son muy limitadas y aisladas sin continuidad. No existe un enfoque ni un compromiso integral de las instituciones del gobierno, ni del Comité Intersectorial de Prevención de la Violencia y Delincuencia para neutralizar a los grupos delincuenciales. Los niños y niñas de los centros escolares, a pesar de conocer sobre estos programas, son vulnerables ante esos grupos, ya que ejercen amenazas de muerte y los niños y niñas son obligados a ingresar a los grupos delincuenciales, y en algunos casos los padres de familia por temor no permiten que sus hijos asistan a clases, contribuyendo a la deserción escolar.

9.1.2. Problema específico 2

Otra de las problemáticas sujeto de análisis, es que “los grupos delincuenciales marcan sus límites territoriales, para operar libremente, en el cometimiento de sus actos ilícitos de índole económico, generando impunidad y temor”. Al respecto, al consultar con los actores claves sobre la necesidad de instalación de un puesto policial permanente en residencial Los Chorros, en su totalidad manifestó que sí, argumentando que la zona es peligrosa y que se deberá dominar a los grupos delincuenciales, recuperando territorios, dando mayor seguridad a los habitantes de la comunidad, disminuyendo los delitos, desarrollando más patrullajes, e incrementando el personal policial.

Todo esto confirma que la zona es altamente vulnerable y que los grupos delincuenciales mantienen un nivel de control en la zona. Lo anterior es oportuno para que las autoridades correspondientes ejecuten un plan de acción integral en materia de seguridad que coadyuve a desarticular los

grupos delincuenciales en las zonas que son controladas y delimitadas para sus acciones ilícitas.

Un indicador importante es que los actores conocen que la PNC ha realizado investigaciones para la captura de los grupos delincuenciales, pero que no ha sido suficiente, ya que se necesitan mayores esfuerzos en la erradicación en los delitos de usurpación de viviendas, extorsiones y amenazas. Lo anterior indica que las acciones realizadas por la PNC no han sido suficientes para neutralizar a los grupos delincuenciales, ya que es necesario desarrollar acciones integrales, que conlleven a recuperar el territorio y a generar una nueva fase de convivencia ciudadana y que los habitantes puedan vivir en paz y armonía social.

Otro elemento a tomar en cuenta es que los grupos delincuenciales marcan sus límites territoriales para operar libremente en sus acciones ilícitas. Asimismo los actores conocen de la existencia de casas abandonadas por sus propietarios, producto de amenazas y extorsión por los grupos delincuenciales; los entrevistados manifiestan que los delincuentes marcan su territorio y ejercen control, para convertir esas zonas en áreas operativas para infundir temor, y cometer sus acciones ilícitas, tales como la extorsión, que se ha convertido en un factor de sustentación económica, que fortalece a esos grupos, para comprar armas, vehículos, teléfonos, pagar abogados, establecer pequeños negocios para lavar el dinero, comprar drogas para el tráfico local y consumo, y comprar ropa para sus familiares y los miembros de la estructura.

En ese sentido, toma interés si los actores claves conocen que se han desarrollado programas en la comunidad, la mayor parte manifestó desconocer si se han dado o no, y un mínimo dijo que conoce algunos programas desarrollados bien sea por el Instituto de Estudios de la Mujer (CEMUJER), la empresa privada Holcim o la ONG Responsabilidad Social Empresarial (RSE), y otros realizados por la alcaldía municipal. Pero lo único que indican es que se desarrollan acciones aisladas, sin mayor impacto para erradicar el problema de los grupos delincuenciales; este escenario es importante tomar en cuenta en la planificación y ejecución de estrategias integrales de seguridad.

9.1.3. Problema específico 3

Al analizar la problemática sobre “los grupos delincuenciales que utilizan armas de fuego de grueso calibre, armas blancas, granadas, uniformes similares a los de la Policía y Fuerza Armada, para cometer sus ilícitos y tienen como colaboradores a familiares y residentes de la comunidad”. Los actores en su mayoría manifestaron que conocen que los grupos delincuenciales utilizan arma de fuego, entre ellas, pistolas y armas blancas; los calibres más utilizados son 9 mm y 38 mm y AK-47 calibre 7.62, y

granadas fragmentarias de uso militar; además, conocen que en algunas ocasiones los miembros de la estructura utilizan uniformes similares a los que usa la PNC y la Fuerza Armada (FAES), para cometer sus ilícitos, así se ratifica el nivel de violencia que los grupos delincuenciales realizan en la residencial Los Chorros para cometer hechos ilícitos

Los niveles de inseguridad que ejercen los grupos delincuenciales también se confirman con el control que desarrollan en los residentes y visitantes. Existen miembros de esas estructuras que están pendientes del ingreso de personas a las zonas controladas, quienes se hacen pasar como vendedores de fruta y menores de edad, pero en realidad hacen las funciones de “vigilantes”, denominados “postes”. Son los encargados de avisar a sus líderes y estos tienen la facultad de ordenar si los asesinan o solamente los amenazan, también tienen un nivel de incidencia tal que hasta han prohibido a los residentes organizarse en la asociación de desarrollo comunal (ADESCO), lo que genera temor en los habitantes.

Se consultó a los actores qué proponen para solventar el problema de inseguridad y erradicar a los grupos delincuenciales, y manifestaron lo siguiente: es necesario instalar una unidad policial con el apoyo de la alcaldía y ONG, con suficiente personal y equipo (vehículos, motos y bicicletas), local propio, intercomunicadores adecuados, propiciando el desarrollo de la filosofía de policía comunitaria, e instalar cámaras de videovigilancia y mantener el control del acceso principal de la residencial, organizar la asociación de desarrollo comunitaria (ADESCO), desarrollar un programa integral para niños y niñas, instalar talleres vocacionales, apoyo institucional por parte de la alcaldía municipal, recuperación de espacios públicos, desarrollar trabajos con los jóvenes y la familias, mayor patrullajes durante el día y la noche, levantamiento de información de los miembros de los grupos delincuenciales (postes, colaboradores, gatilleros, líderes, entre otros), desarrollo de programas psicológicos y deportivos.

Tales sugerencias demuestran la necesidad inmediata de la formulación de una estrategia integral en materia de seguridad, que permita desarticular a los grupos delincuenciales, tomando en cuenta que la mayoría de actores no conoce de programas integrales desarrollados hacia los jóvenes.

9.2. Tabulación de análisis inductivo

9.2.1. Pregunta 1

¿Conoce la existencia y el nombre con que se identifican los grupos delincuenciales en residencial Los Chorros?

De los actores claves, en su mayoría confirmaron conocer de los grupos delincuenciales, y los identifican como Mara Salvatrucha (MS), también los

identifican como grupo que domina la zona de la residencial Los Chorros; además, identifican a la Clica Citi Vagos Locos Salvatruchos (CVLS), y Programa Libertad.

9.2.2. Pregunta 2

¿Conoce el nombre o los alias de los encargados o jefes de los grupos delincuenciales que operan en la residencial Los Chorros?

Los actores claves manifestaron que conocen sobre los nombres y alias de los jefes de las estructuras de los grupos delincuenciales, identificándolos como:

- P.C.A., alias Peter o Snupy, palabrero.
- J. G. C. D., alias Morro, gatillero.
- L. F. F. alias Gánster, Serio, Splinter, palabrero en La Libertad.
- M. A. A. C., alias Colocho, Mafioso, prófugo.
- J. F. Z., alias Risa, recluso en el penal.
- J. C. M. P., alias Snaper, recluso en un penal.
- L. A. M., alias Diablillo, recluso en un penal.
- M. A., alias Sney o mafioso.

9.2.3. Pregunta 3

¿Conoce el nombre o alias de los integrantes de los grupos delincuenciales que operan en la residencial Los Chorros?

En una mínima proporción, los actores locales confirman la identificación de los miembros de la estructura de los grupos delincuenciales, identificándose a los siguientes:

- C. A. A. F., alias Chele.
- G. A. R. C., alias Gato.
- G. A. V. B., alias Adonay.
- C. J. S. C.
- N. I. M. R., alias Nata.

- W. A. S. M., alias Rolón.
- M. B. A. F.
- D. A. A. R., alias Demente, Tupu, Moreno (prófugo).
- E. A. A. Q., alias Splinter, alias Topo, Chato.

9.2.4. Pregunta 4

¿Conoce el tipo de delitos que cometen los grupos delincuenciales en la residencial Los Chorros (contra la vida, contra la salud o contra el patrimonio)?

En su mayoría, los actores locales conocen de los delitos que cometen los miembros de los grupos delincuenciales, identificando los siguientes:

- Según procesos penales, homicidio agravado.
- Robo agravado.
- Extorsión.
- Tráfico ilícito de drogas.
- Tenencia, portación o conducción ilegal o irresponsable de arma de fuego.
- Contra el patrimonio y hurto.
- Amenazas.
- Usurpación de propiedad privada.
- Consumo ambulante de drogas.
- Venta ilícita de drogas.
- Privación de libertad.
- Violación.
- Desaparición de personas.

9.2.5. Pregunta 5

¿Conoce sobre el desarrollo de programas de prevención de la violencia y delincuencia dirigido a niñas/os en los centros escolares?

Al preguntar a los actores locales sobre el desarrollo de los programas de prevención, en su mayoría manifestaron conocer, identificando los siguientes:

- Programas de prevención con la Embajada de los EE. UU. administrados por el Departamento de Prevención de la PNC Lourdes.
- Programa GREAT (Educación, entrenamiento en resistencia a las pandillas) y de Valores, impartido por personal policial a niños y niñas en centros escolares.
- Educación vial.
- Prevención de delitos y salud preventiva por la unidad de salud.
- Grupos de médicos que imparten charlas de prevención de los diferentes tipos de violencia en el centro escolar.
- Prevención de delitos y liderazgo.

9.2.6. Pregunta 6

¿Conoce de programas desarrollados en beneficio a la comunidad de la residencial Los Chorros, tales como jornadas médicas, deportivas, culturales y educativas?

Los actores locales respondieron que conocen de programas en beneficio a la comunidad, señalando los siguientes:

- Jornadas médicas y charlas educativas de la ONG, Instituto de Estudios de la Mujer (CEMUJER).
- Actividades deportivas (torneos).
- Jornadas preventivas, toma de citología y controles infantiles.
- Presencia de la empresa privada con proyectos de la ONG Responsabilidad Social Empresarial (RSE).
- Apoyo de la municipalidad en deporte y fortalecimiento del centro escolar.

- Dentro de la filosofía de policía comunitaria (FPC), han logrado la cooperación de la empresa Holcim, para que una vez por mes atienda con un equipo médico (un médico, una enfermera y una auxiliar) al grupo familiar de los alumnos y alumnas del centro escolar público.

9.2.7. Pregunta 7

¿Considera usted necesaria la instalación de un puesto policial permanente en residencial Los Chorros?

En su mayoría los actores locales, respondieron que es necesario instalar un puesto policial en la residencial, argumentando lo siguiente:

- Por considerar una zona muy peligrosa.
- Para mayor seguridad de los habitantes y bajar los delitos.
- Con suficientes policías y equipos.
- Para disuadir grupos de pandillas, y recuperar el territorio.
- Por mayor seguridad de la comunidad.
- Es necesario por el alto índice delincencial.
- Por la cantidad de personas que residen y delitos que se ejecutan. No hay personal suficiente, es necesario un puesto.
- Desarrollar más patrullajes (se hace especial énfasis en esta sugerencia).

9.2.8. Pregunta 8

¿Considera usted si la PNC ha realizado investigaciones efectivas para la captura de los grupos delincuenciales en la residencial Los Chorros y por cuáles delitos?

La mayor parte de los actores locales manifiestan conocer que la PNC ha realizado investigaciones para capturar a los miembros de los grupos delincuenciales, argumentando lo siguiente:

- Operativo en febrero del año 2014, estructura desarticulada por la División Central de Investigaciones (DCI), 25 personas entre pandilleros y colaboradores.
- Ha realizado buen trabajo, se necesita más en la erradicación de usurpaciones, extorsiones y amenazas.

- Por la falta de recursos es necesario fortalecer con más elementos policiales y equipo.

9.2.9. Pregunta 9

¿Conoce de la existencia de casas abandonadas por sus propietarios, producto de amenazas o acoso de los grupos delincuenciales en la residencial Los Chorros?

Al preguntarles a los actores claves sobre la existencia de casas abandonadas, producto de las amenazas de los grupos delincuenciales, la mayoría reveló conocer que hay habitantes de la zona que manifiestan que existen casas abandonadas producto de las amenazas y extorsiones por parte de los grupos delincuenciales; existen unas 125 viviendas abandonadas.

9.2.10 Pregunta 10

¿Conoce sobre el desarrollo de operativos y programas de veda y desarme de armas de fuego ejecutados por la PNC en residencial Los Chorros?

Los actores claves que vertieron opinión sí tienen conocimiento de operativos y programas de veda de armas, sin embargo, la mayoría los desconoce en profundidad; en una mínima parte, expresan que hubo una veda de armas en 2014.

9.2.11. Pregunta 11

¿Conoce si los grupos delincuenciales utilizan uniformes policiales o militares para cometer delitos en residencial Los Chorros?

En su mayoría, los actores claves, confirman no conocer, pero algunos expresan que han visto grupos en los contornos de la residencial, en especial, camino hacia Las Brisas y los sujetos se visten de forma similar a policías y soldados, para confundir a los residentes y víctimas amenazadas.

9.2.12. Pregunta 12

¿Considera usted que los grupos delincuenciales ejercen control en los residentes y visitantes de la residencial Los Chorros?

La mayoría de los actores respondieron que los grupos delincuenciales ejercen control en los residentes y visitantes, ya que observan a sus miembros, que están pendientes del ingreso de personas a las zonas controladas, que los sujetos de las estructuras se ubican en la entrada de la residencial y se hacen pasar como vendedores de frutas y personas que hacen las funciones de “postes” (vigilantes), en los pasajes y calles.

También los grupos delincuenciales a través de menores de edad exigen las “rentas” y han amenazado a los habitantes, que no organicen la asociación de desarrollo comunal (ADESCO). La población por temor no denuncia las acciones delictivas.

9.2.13. Pregunta 13

¿Qué tipo de armas conoce usted que utilizan los grupos delincuenciales para cometer sus hechos delictivos?

La mayoría de los actores entrevistados, respondieron que conocen de la utilización de armas de fuego para cometer delitos, por parte de los grupos delincuenciales, entre las armas que señalan están: pistolas, armas de fuego 9 mm, 38mm, AK-47, granadas y armas blanca, lo que indica que estos grupos a través de estos medios cometen ilícitos, para generar temor en los habitantes.

9.2.14. Pregunta 14

¿Conoce de programas integrales dirigidos a jóvenes en riesgo gestionados y desarrollados por los actores locales en residencial Los Chorros?

La mayoría de actores claves, manifestaron que no conocen de programas integrales que hayan sido desarrollados a jóvenes, lo que indica que las acciones que se desarrollan son aisladas, que no existe un enfoque integral de todos los actores que tienen incidencia en los residentes de la residencial Los Chorros.

9.2.15. Pregunta 15

¿Qué sugerencia propone para solventar el problema de inseguridad y erradicar los grupos delincuenciales de la residencial Los Chorros?

Los actores claves de la residencial, expresaron con mucho interés, importantes sugerencias para resolver el problema de inseguridad y erradicar los grupos delincuenciales, proponiendo lo siguiente:

- La instalación de una subdelegación, con suficiente personal policial y equipo.
- Acercamiento de la policía comunitaria.
- Apoyo institucional de la alcaldía, para otorgar beneficios a los pobladores y charlas de prevención.
- Realizar trabajos con jóvenes y familias.

- Proyectos sociales inclusivos (como talleres vocacionales, productivos, pequeños negocios).
- Un puesto de la PNC permanente y local propio, con más personal policial.
- Un programa integral para niños y niñas en el sector e instalar talleres vocacionales.
- Recuperación de espacios públicos.
- Control en acceso principal, cámaras de videovigilancia y sacar a los usurpadores.
- Organizar la comunidad en ADESCO.
- Asignación de vehículos, motos y bicicletas para la PNC y más patrullajes en la noche y día.
- Instalar una base de policía comunitaria con apoyo de la alcaldía, ONG.
- Levantamiento de información de pandilleros, postes y colaboradores.

10. Hallazgos relevantes a problemas planteados

- Existencia de grupos delincuenciales identificados como la Mara MS, Citi Vagos Locos Salvatruchos.
- Incidencia delictiva de múltiples delitos contra la vida y de carácter económico.
- Significativa cantidad de casas abandonadas, por temor a las maras.
- Se comprobó la delimitación de las zonas controladas por estos grupos.
- Los habitantes expresan sentir temor ante su presencia, lo cual no les permite colaborar con las autoridades.
- La tenencia, portación y conducción de armas de fuego por los mareros.
- La necesidad de la comunidad de que se les garantice la seguridad de su integridad personal y bienes patrimoniales y la protección de sus derechos.

- La necesidad de erradicar la delincuencia y la recuperación de territorio controlado por esos grupos.
- Falta de estrategias integrales por parte del Estado central y local.
- Ausencia de programas sociales permanentes y sostenibles para los residentes.
- Alta percepción de inseguridad de los habitantes.

11. Conclusiones y recomendaciones

11.1 Conclusiones

1. No han existido estrategias integrales de recuperación por parte del Estado de los territorios ocupados por las pandillas, radicadas en residencial Los Chorros.
2. Las acciones desarrolladas por las instituciones del Estado y ONG han sido llevadas a cabo de manera aislada y cortoplacista.
3. Los planes de seguridad implementados por la Policía Nacional Civil, junto con las investigaciones realizadas, no han sido efectivos para erradicar la delincuencia y recuperar el territorio de la residencial Los Chorros.
4. Los grupos que operan en la residencial Los Chorros actúan libre e impunemente por la escasa presencia preventiva y represiva por parte de la corporación policial.
5. Las pandillas de la zona en estudio están organizadas, estructuradas jerárquicamente y armadas con armas de fuego para ejecutar sus delitos.
6. Los grupos de delincuentes cuentan con el apoyo de algunos habitantes de la residencial Los Chorros; lo cual les permite que sus acciones ilícitas sean ejecutadas sin ser detectados fácilmente. Las fuentes económicas de sostenibilidad provienen de las extorsiones, y demás delitos de carácter económico que cometen en las zonas controladas.

11.2. Recomendaciones

1. Que el Departamento de Investigaciones (DIN) en coordinación con el Departamento de Inteligencia Policial (DIP) realicen investigaciones efectivas a fin de individualizar y comprobar las conductas criminales de la clica Mara Salvatrucha MS (clica Citi Vagos Locos Salvatruchos), de la residencial Los Chorros.
2. Establecer un puesto policial con el recurso humano y material necesarios (una patrulla, cuatro motocicletas y seis bicicletas), e implementar la filosofía de policía comunitaria.
3. Desarrollar un proyecto de cámaras de videovigilancia, en la residencial Los Chorros.
4. Fortalecer el CIPVD, ejecutar en coordinación con la comunidad de la residencial un plan de recuperación de territorios y desarrollo social de convivencia ciudadana, en dicha residencial.
5. Desarrollar una política periódica de veda de armas en el municipio incluyendo especialmente la residencial Los Chorros.

12. Bibliografía

Blog Morales Ortiz. (2009). Las maras en El Salvador.

Código Penal. (1997). Recuperado de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento>

Elsalvador.com (2 de diciembre de 2011). Pandillas intimidan en Lourdes por marero muerto al enfrentar PNC. Recuperado de http://archivo.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47654&idArt=6433827

Escobar Rivera, D. B. (2009). Como afectan las maras a la sociedad salvadoreña. Recuperado de <http://lasmarassalvadorenas.blogspot.com/2009/05/algunas-causas-de-la-creacion-de-maras.html>

Ley del Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja. (2007). Recuperado de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento>

Ley de Proscripción de Maras y Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal. (2010). Recuperado de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento>

Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas. (2003). Recuperado de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento>

Osorio, M. (1997). *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas.* Buenos Aires: Heliasta.

PNC. (2010a). *Avance de Policía Comunitaria, subdelegación de la Policía Nacional Civil, PNC, de Lourdes Colón.*

PNC. (2010b). *Diagnóstico de la subdelegación de la PNC, de Lourdes Colón, departamento de La Libertad, año 2010.*

PNC. (2012). *Decomisos de armas a pandilleros. Departamento de Investigaciones de la PNC.*

PNC. (s/f). *Avance de la Policía Comunitaria, subdelegación Lourdes Colón, departamento de La Libertad.*

PNC. (2014). *Diagnóstico de la delincuencia de la subdelegación de la Policía Nacional Civil-PNC, Lourdes, Colón.*

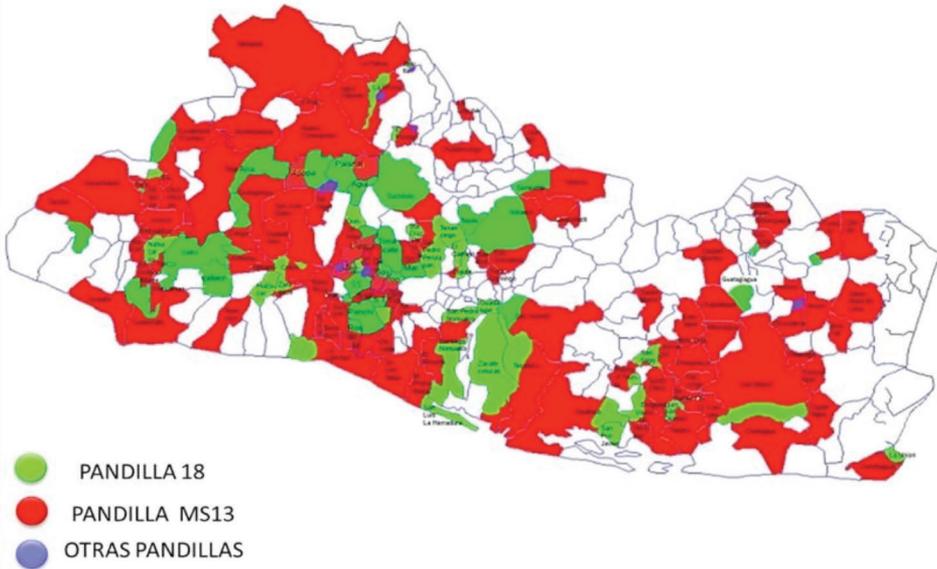
13. Glosario de abreviaturas

MS 13.	Mara Salvatrucha 13.
P18 St.	Pandilla 18.
CAT.	Centro Antipandillas Trasnacional.
FBI.	Buró Federal de Investigación de los EE. UU.
DEA.	Departamento de Administración de Drogas de EE. UU.
ICE.	Oficina de Investigación de Inmigrantes de EE. UU.
ONG.	Organizaciones no gubernamentales.
GREAT.	Educación y Entrenamiento en Resistencia a las Pandillas.
PNC.	Policía Nacional Civil.
GCAC.	Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad.
FPC.	Filosofía de policía comunitaria.
FAES.	Fuerza Armada de El Salvador.
RSE.	Responsabilidad Social Empresarial.
ADESCO.	Asociación de Desarrollo Social Comunal.
DCI.	División Central de Investigaciones.

ANEXOS

Anexo 1. Zonas del país con presencia de maras y pandillas

MAPEO DE MUNICIPIOS IDENTIFICADOS CON PRESENCIA DE PANDILLAS EN EL SALVADOR



Fuente: Centro Antipandillas Transnacional CAT-PNC.

Anexo 2. Casas abandonadas



Fuente: Departamento de Investigaciones de la PNC.

Anexo 3. Líneas estratégicas de los planes gubernamentales en materia de seguridad

Plan
Mano Dura
2003

- Rescatar los territorios usurpados por las pandillas.
- Detener a los líderes de las pandillas.
- Desarticular las clicas.
- Eliminar el nexo con grupos delictivos.
- Incorporación de militares en tareas de seguridad pública.

Plan Súper
Mano Dura
2004-2009

- Prevenir.
- Rehabilitar.
- Reinsertar a la vida laboral.
- Reprimir.

Plan de
Seguridad
Pública
2009-2014
Tregua 2012

- Creación de Policía Comunitaria.
- Plan Quinquenal con políticas orientadas a reestablecer la seguridad y el desarrollo.
- Proceso de Pacificación entre pandillas “Tregua”.

Plan de
Convivencia
Ciudadana
2014-2019

- Revertir el fenómeno de la violencia en el país.
- Fomentar la participación ciudadana.
- Relanzamiento de la Policía Comunitaria.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Delimitación del municipio de Colón



Fuente: Departamento de Investigaciones de la PNC.

Anexo 5. Ubicación geográfica de la residencial Los Chorros



Fuentes: Departamento de Investigación Policial, DIP-PNC.

Anexo 6. Casas con grafiti en las residencial Los Chorros



Fuente: Departamento de Investigaciones de la PNC.



CONOZCA MÁS

* Libros



* Web



* Cine



* Publications



* Web



* Film

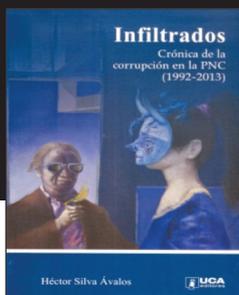


FURTHER READING





LIBROS



Héctor Silva Ávalos,
**“Infiltrados. Crónica de la
corrupción en la PNC” (1992-2013),**
San Salvador: UCA Editores,
2013.

Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC

Infiltrados es una obra original, basada en artículos periodísticos propios del autor, producidos durante su carrera, y en otros artículos publicados por sus colegas. También toma como referencia documentos oficiales escritos por autoridades de las instituciones del gobierno salvadoreño en el periodo de estudio; retoma, además, comunicaciones de autoridades del gobierno estadounidense. Complementa esta información con testimonios de personas que fueron víctimas, victimarios o testigos del proceso de infiltración del crimen organizado en la Policía Nacional Civil (PNC). El autor es periodista-investigador desde 1993, y entre 2009 y 2011 fue funcionario del primer gobierno de izquierda en El Salvador.

Esta obra pretende exponer la realidad que se vive en la PNC de El Salvador con relación a la infiltración del crimen organizado, desde su creación, justo después de haberse firmado la paz en el país en 1992. Brinda a la comunidad académica y autoridades interesadas, y obligadas con el desarrollo real de las instituciones de justicia, una cronología de hechos que hace suponer las vulnerabilidades que la institución policial ha mantenido durante su desarrollo y la vuelven susceptible a la penetración del crimen organizado.

El libro se desarrolla en diez capítulos, en los que se explica la génesis de la Policía y la forma en que el crimen organizado la infiltró. Ofrece una explicación de la manera en que se conformó la institución policial y la relación que existiera entre los funcionarios nombrados y los personajes del crimen organizado. Además, hace una relación de funcionarios de gobierno que han tenido participación directa o indirecta con los hechos que se presentan, no dejando de mencionar a salvadoreños involucrados con el crimen organizado que han tenido vínculos con los funcionarios policiales y demás autoridades, incluyendo operadores de partidos políticos.

La del libro es una edición de buena calidad y su lectura se muestra cómoda y entretenida. La tesis que el autor defiende es que la institución policial nació infiltrada por estructuras del crimen organizado que existían antes del fin de la guerra civil de la década de los ochenta en El Salvador.



En la obra se puede encontrar información y argumentación acerca de la penetración del crimen organizado en la PNC. Esta tesis aún no ha perdido vigencia, por dos razones: una, la mayoría de las personas que involucra el autor en su investigación aún pertenecen a las estructuras de la PNC y ocupan cargos importantes en la institución; y dos, la institución, como sistema, no ha sufrido cambios sustanciales a raíz de las depuraciones realizadas desde su origen.

Esta publicación fue recibida con mucha expectativa en la sociedad salvadoreña interesada en atender la problemática; presenta información cronológicamente ordenada, sistematizada y bien relacionada, juntando datos dispersos, publicados en medios de comunicación e instituciones oficiales de gobierno. Ha provocado numerosos comentarios en los medios de comunicación por el tipo de información que se expone.

Brinda un aporte importante a la comunidad salvadoreña porque presenta evidencia documental que respalda los testimonios de testigos claves en los hechos que se relatan; además de hacer una buena relación de las inconsistencias que se presentaron en la PNC desde su creación y los elementos que afectaron, desde entonces, el buen desarrollo institucional y el cumplimiento de su objetivo fundamental de colaborar en la seguridad de la población. Concluye el autor que el “pecado original” de la PNC fue el ingreso irregular de exmiembros de la comisión de investigación de hechos delictivos y de la Unidad Ejecutiva Antinarcóticos; argumento que debería de ser tratado con más profundidad para identificar, si los hubiera, otros elementos que han incidido para que la institución no gozara de una coraza protectora para la penetración del crimen organizado.

Sin embargo, se identifica una debilidad en la obra, a pesar de que el autor hizo los intentos para superarla, y es la falta de testimonios de los personajes señalados de tener vínculos con el crimen organizado, especialmente los funcionarios policiales. El reto queda en el terreno de las instituciones, a las que les corresponde verificar, confirmar y reflexionar acerca de las acciones que se deben adoptar, a raíz de la información expuesta; y en el de los señalados, quienes tienen la oportunidad de desvirtuar o demandar al autor de la obra, en caso de sentirse ofendidos por las acusaciones, si cuentan con los elementos de prueba para desvirtuarlas.

Además, considero que esta obra deja la sensación de que todos los miembros de la PNC deberían de ser depurados, dejando de lado que existe un alto porcentaje de personal policial que ha permanecido en la

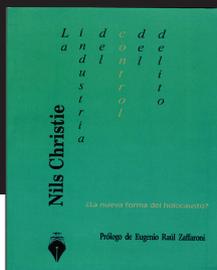
institución, desde sus inicios, tratando de contrarrestar la penetración del crimen y haciendo un buen trabajo como servidores públicos, con sacrificio, honestidad, compromiso, profesionalismo y ética, entre otros.

En la obra existen elementos valiosos que deben de retomar las autoridades de seguridad pública para examinar el sistema de justicia en general, siendo este un compromiso que debe asumir el Estado.

El autor ha sido cuidadoso en la publicación de la información expuesta a raíz de que detalla, en las primeras páginas del libro, los filtros que se utilizaron para que la información fuese publicada. Mucha se le quedó en el tintero, dice, por no haber logrado superar los requisitos establecidos.

Esta obra se vuelve de lectura obligatoria para la comunidad salvadoreña, en general, y en especial para los involucrados en el tema de seguridad pública.

Sinopsis elaborada por William Riquelmi Padilla Mirón
Jefe de la Unidad de Planificación Institucional, ANSP



Nils Christie.
**“LA INDUSTRIA DEL CONTROL
 DEL DELITO. ¿La nueva forma
 del Holocausto?”**

Editores del Puerto SRL

220 páginas. Año 2007

“LA INDUSTRIA DEL CONTROL DEL DELITO. ¿La nueva forma del Holocausto?”

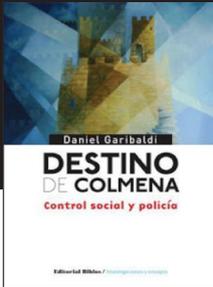
Los controles sobre el delito, poco a poco tienden a globalizarse, el autor hace un recorrido por las concepciones mundiales, con énfasis en las europeas y nórdicas, y un breve repaso del pensamiento ruso y chino, para llegar al punto medular de la obra: la industria del control de delito en Estados Unidos y su influencia.

Este control al que refiere lo focaliza en las penitenciarías, bajo dos enunciados: ¿Hay esfuerzos por controlar la cantidad de delincuentes en las prisiones? ¿De qué depende esta cantidad? La política de seguridad nórdica está en contra de construir más cárceles; mientras que Estados Unidos incrementa cada día y rompe la sintonía de los países industrializados, donde el Estado puede ceder poder, concesionar funciones, ahorrar y generar empleo con la privatización de la administración, control y prestación de servicios de las penitenciarías y seguridad.

Christie desarrolla un cuestionamiento sobre lo ético, sobre si la concesión del Estado le hace perder poder, y si es legítimo que la sociedad acepte. En este recorrido se visualiza el enorme contraste entre el manejo de las superpotencias de sus problemas delictivos, y su sistema de ejercer justicia sin mucho margen a la discreción judicial, además de una cultura de marketing, donde todo se vende, todo se compra.

“La industria del control del delito” está dividido en doce capítulos donde sistemáticamente despliega su tesis de cómo se desarrolla este fenómeno concreto, que predice será abrazado mundialmente, y del cual tampoco ignora que en el devenir histórico ya tuvo modalidades en otras realidades y tiempos, como los campos de trabajos forzados en la extinta URSS que eran de enorme importancia para la economía soviética, generando millonarios ingresos. En la actualidad la guerra contra la delincuencia, anima y justifica toda inversión en materia de seguridad, el hacinamiento sugiere más infraestructura, más servicios, eficiencia, tecnología y por qué no, también armas. El imaginario de esta guerra es uno de los fuertes motores del desarrollo de la industria del control del delito.

Sinopsis a cargo de Leopoldo Wauthion Rivera
 Inspector de la Policía Nacional Civil El Salvador



Daniel Garibaldi.
**“DESTINO DE COLMENA.
 CONTROL SOCIAL Y POLICÍA”.**
 Editorial Bilbos, 2012.

Destino de colmena. Control Social y Policía

El autor desarrolla el libro en seis apartados: Introducción; el concepto de policía de seguridad; el rol del Estado en lo atinente a seguridad; el Estado y la justificación de la coacción pública; los límites de la coacción estatal y conclusiones.

En la introducción el autor define al control social como los métodos que la sociedad utiliza para asegurar que sus miembros respondan al orden social dominante; además identifica tres dimensiones de control social, la primera dimensión es el autocontrol, y consiste en que el individuo regule sus propios comportamientos y deseos; la segunda dimensión es el control social informal u oficioso, el cual es un tipo de control derivado del sistema de valores y costumbres dominantes en la sociedad; finalmente, la tercera dimensión es el control formal, y representa la institucionalización del control social, lo realizan agentes especializados y se legitima en los sistemas normativos.

En el apartado “El concepto de policía de seguridad”, se establece que el objeto-policía es un aparato más de los que el Estado utiliza para mantener el poder y garantizar el control social; se coloca a la policía como una pequeña parte dentro de los procesos de control social; se le asignan a la policía tres tipos de funciones generales, de las cuales se derivan otra serie de actividades, estas son: aplicar la ley, mantener el orden y prestar servicios a la comunidad.

En el tercer apartado denominado “El rol del Estado en lo atinente a la seguridad”, se presenta una cronología del desarrollo a través de la historia del papel que ha jugado el Estado en diferentes momentos en temas de seguridad; el autor define en este apartado la relación penal-policial, en el que destaca que el pensamiento penal se abrió con la revolución industrial, con el surgimiento de una clase social interesada en limitar el poder punitivo ejercido por la nobleza; se retoma el tema de la urbanización y sus conflictos, en el que se destaca que la atención del Estado se centró en torno al control de la calle y de los grupos marginados, quienes representaban el mayor peligro para la sociedad de la época.

En “El Estado y la justificación de la coacción pública” se afirma que con el inicio del liberalismo se dio el paso de una sociedad estamental a una sociedad clasista, lo que en el plano jurídico significó la instauración del Estado de derecho como nuevo sistema; se impuso este nuevo sistema con el objetivo de garantizar el libre desarrollo económico de la burguesía, lo que les permitió elevar el derecho a la propiedad a la categoría de “derecho sagrado e inviolable”, a tal grado que los códigos penales liberales castigaban con las mayores penas a los delitos que atentaban contra el sistema de libertades y contra la propiedad privada.

En el quinto apartado “Los límites de la coacción estatal”, el autor plantea que los límites del Estado para coaccionar a las personas son difusos, ya que cuenta con los medios y herramientas necesarias para llevar la legalidad a los límites que considere necesarios para el logro de sus objetivos. Además, se afirma que en momentos de bienestar económico de los Estados, disminuyen los gastos en justicia y se aumentan los gastos en educación y asistencia social y viceversa.

El autor concluye que para el Estado moderno, garantizar la seguridad de las personas es su total responsabilidad, limitando con esto la capacidad de las personas de resolver sus conflictos. Esto se adecuará siempre a las necesidades y beneficios de quienes estén en el poder en un momento determinado y el control que tengan estos grupos sobre las instituciones encargadas de establecer el orden público.

El libro resulta relevante y de fácil lectura puesto que plantea de manera concisa los elementos fundamentales del control social y su desarrollo a través de diversos acontecimientos históricos.

Sinopsis a cargo de Alejandra Patricia Gutiérrez Portillo
Centro de Investigación Científica



Jesús Manuel Salcedo Picón,
“El control social desde una visión histórica: Aproximación a la historia de las instituciones de control social en Occidente”, 2.a edición, Saarbrücken,

Alemania: Editorial Académica Española, 2012, 277 páginas. ISBN: 978-3-8484-6811-9. Versión digital en: <http://salkedus.com.ve/blog/mislibros/el-control-social-desde-una-vision-historica-texto-completo/>

El control social desde una visión histórica: Aproximación a la historia de las instituciones de control social en Occidente

Desde diversas áreas del conocimiento, particularmente desde la criminología, el derecho penal, la sociología jurídica, la psiquiatría, la psicología social, disponemos hoy de abundante literatura acerca del control social y de las instituciones encargadas de ejercerlo, esto es, de inhibir o disminuir acciones que se consideran dañinas o rechazables. Algunas de tales instituciones en el mundo occidental son la prisión, el derecho, particularmente el derecho penal y el derecho penal procesal, los tribunales, la policía, la iglesia. Tal información y el hecho de encontrarse la misma dispersa en innumerables volúmenes, habla a favor de este texto que ofrece en forma de síntesis o de encuentro, de manera ágil, información mínima sobre tan complejos asunto que, para el caso de la obra reseñada, navegan simultáneamente en dos aguas, dos saberes: el saber histórico o historiográfico, y el saber criminológico.

Del mismo modo, este libro ofrece, en medio de cada época o contexto, una visión de faltas y delitos que descubre o hace ver al lector la reiteración de desviaciones y delitos —variaciones de forma y de contextos históricos mediando ciertamente— que la criminología ha denominado modalidades delictivas, o resultados análogos incluso, o la misma victimización. El autor hace énfasis en los orígenes de las instituciones estudiadas e historizadas, para dar cuenta no obstante, también, de la tendencia contraria, la observación de cambios según momentos —he allí el devenir, el cambio histórico— y la insistencia de las instituciones para con el control de contraventores y delincuentes. Nos advierte el autor el peso de las mentalidades, los conceptos previos, los valores y la moral predominantes, no solo para la definición de “lo bueno” y “lo malo” según momentos y circunstancias, desafíos y necesidades de la sociedad, sino para la creación de cada sanción o castigo según cada delito y la manera de alcanzar una de las funciones de la pena, la función última o superior: el mantenimiento del orden, de cierto orden, el que ha sido dado o creado por los hacedores de cada sociedad o por sus minorías creadoras o dominantes (Toynbee, 1980).



La penalidad —ese concepto tan excelentemente estudiado por David Garland (1999) en virtud del cual toda reacción social contra los delitos no se genera aisladamente sino que proviene del marco social de donde también proviene el delito como hecho punible, así como su definición previa de tal, que lo instituye como algo que debe ser rechazado y castigado— enmarca el discurso a lo largo de la obra proveyéndola de coherencia y recordando al lector que toda desviación o delito —y su condena— se manifiesta en un marco sociohistórico.

La comprensión de la reacción social, o sea, de las sanciones que las sociedades se prescriben para hacer frente a las desviaciones en cualquiera de sus formas, pasa por la comprensión de la formación u origen de estas instituciones, pasa por la indagación del “cómo fue que...”. De este modo se obtiene una definición más clara de los asuntos que la criminología trata: la desviación, el delito y la falta, los sujetos que delinquen, las respectivas víctimas, toda trasgresión a la norma; la condena, el sistema de justicia y sanción, las penas formuladas desde el derecho o desde la tradición, entre otros.

Dada esta necesidad —en realidad es la necesidad de todo estudio histórico, visto el afán de los seres humanos por responder a las preguntas sobre su origen— el texto atiende a un orden cronológico de los asuntos, siguiendo el esquema tradicional europeo u occidental, de Edad Media, donde tiene inicio la obra, Edad Moderna y Edad Contemporánea, bajo la idea implícita positiva de un tiempo lineal que reconoce la necesidad de organizar los hechos y su paso o acontecer, con base en etapas; algo cuyo valor, en esta obra, es de naturaleza heurística o didáctica, sin ánimo de intrincadas disquisiciones propias de la filosofía de la historia. Siguiendo el mismo orden, el libro contiene en cada una de sus partes una lista de referencias de obras citadas que el autor denominó “Sumérjase en”, para invitar al lector a que se adentre en los temas, a los fines de ubicarla cerca del lugar donde se aborda cada asunto y no al final del libro. Estas fuentes, todas ellas obras de especialistas de las dos áreas, dan cuenta de la búsqueda e investigación que el autor ha hecho a lo largo de su quehacer como profesor de Historia del delito y de la pena, asignatura del pensum de estudios de la carrera de criminología que se imparte en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes en Mérida, Venezuela, institución de la que forma parte desde 1993. De modo tal que incluye diversas perspectivas y enfoques, tanto de la historiografía como de la criminología, lo cual redundará en beneficio del lector.

Se trata de referir, hacer acopio y explicar el enorme y largo proceso de cambios fluyendo alrededor de delitos y su respectiva condena, en su

mundo o sistema-mundo, viniendo del ayer para convertirse en el hoy que no es otra cosa que el pasado transformado y vuelto a transformar en la infinita cadena de retos o desafíos y las respuestas erigidas por parte de cada sociedad, en tributo a la perspectiva historiográfica del historiador inglés ya citado, Arnold Toynbee.

Entre sus páginas podremos hallar, entre muchos otros tópicos, desde la muy estudiada inquisición hasta la formación y desarrollo de la Iglesia católica como institución de control, pasando por herejías y actos de fe; desde los primeros tribunales, en pleno cauce medieval, hasta la génesis de nuevas desviaciones; pero también se observan formas estatales o protoestatales como las del Estado carolingio. Se dan cita la exuberancia jurídica hispana y el derecho indiano; nuestra contemporaneidad, finalmente, está reflejada en la obra con los “nuevos” medios de justicia y las nuevas modalidades de justicia y de política delictiva o criminal. “Lo que hoy somos, de dónde venimos y cómo somos, se debe —dice el autor— a la convergencia de multitud de factores condicionantes que sumados a lo largo del tiempo culminan en un hecho, una acción colectiva, en nuestro caso, una institución” (p. 12).

Cada parte da cuenta de los temas mediante capítulos, por supuesto, a lo largo de los cuales están dispuestas las llamativas “Literarias”, textos de naturaleza literaria creados por el autor pretendiendo alguna creación artística para el goce estético de sus lectores pero manteniéndolos dentro del contenido. Se hallan a lo largo del libro y pudieran ser lecturas ilustrativas que destacan como un alto o descanso en el estudio. Son, se diría, fragmentos a ser leídos ya no con el volumen sobre el escritorio sino con él en las manos, recostado el lector en su sillón de lectura.

El cuerpo de conclusiones constituye un equilibrado escaneo, aclarándonos el autor la imposibilidad de un inventario histórico de penas y castigos, dado que, citemos una vez más al propio libro:

No vale la pena en consecuencia emprender ahora una clasificación, a no ser un cuadro sinóptico que ofreciese las penas aplicadas a manera de resumen. Pero la elaboración de tal cuadro resulta superflua por no decir inútil, pues las penas y castigos mencionados, y también los que no, han sido aplicados, vista la historia al detalle y sin ánimo de elaborar esquemas simplificadores, en todas las épocas, con pocas o abundantes variaciones, porque los humanos en comunidad siempre cometen faltas menores o graves (p. 259).



De relevancia para la actualidad criminológica, para estudiantes y para estudiosos de la criminología y áreas cercanas —antropología jurídica, derecho penal, historia, sociología del delito— es contar con el poder de síntesis de esta obra y sus explicaciones y descripciones, las cuales nos permiten hacer contrastes o analogías entre los diversos momentos de la justicia criminal y sus penas; todo en un solo volumen y de la mano de perspectivas como la de los ya citados Garland y Toynbee, la de Veil (2000) o la de la historia desde las mentalidades.

Fuentes en esta sinopsis:

Garland, D. (1999). *Castigo y sociedad moderna: un estudio de teoría social*. México: Siglo XXI.

Toynbee, A. (1980). *Estudio de la historia* (5.^a edición) (3 volúmenes). Madrid: Alianza Editorial.

Veil, C. et Lhulier, D. (2000). *La prison en changement*. Toulouse: Eres.

Sinopsis a cargo de Jesús Manuel Salcedo Picón

Profesor titular del Departamento de Metodología
Escuela de Criminología
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad de Los Andes



Darío Indalecio Restrepo Botero,
**“Luchas por el control territorial
 en Colombia”**, Economía,
 Sociedad y Territorio
 (revista del Colegio Mexiquense),

vol. 3, n.º 12, 2002.

Recuperado de: [http://www.redalyc.org/
 articulo.oa?id=11112303](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11112303)

Luchas por el control territorial en Colombia

Este artículo es producto de una revisión y referenciación bibliográfica de diversos documentos, tales como investigaciones de tipo científico, artículos de revistas indexadas y documentos de carácter estatal. El autor es doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia, con formación base de licenciatura en Filosofía, docente con amplia experiencia como investigador en las áreas sociales, económicas y de negocios.

La tesis central del artículo está orientada a la concurrencia entre los impactos de la globalización, el proceso de descentralización y la crisis política, que han debilitado el Estado, rompiendo las bases del centralismo político, administrativo y económico de Colombia. Plantea que existen luchas locales por la apropiación de las riquezas en las regiones y el control de las instituciones, lo cual genera la necesidad de negociación entre las fuerzas regionales y el Gobierno central, fundado respectivamente en las funciones descentralizadas regionalmente y las que mantiene el Gobierno de manera centralizada.

Este artículo ubica a la sociedad colombiana en un contexto de conflicto o de guerra política, planteando una eventual salida negociada al conflicto armado que se vive en varias regiones del país. Sostiene que esto traerá como consecuencia la redistribución del poder regional y nacional del país, requiriendo una nueva organización espacial del régimen político y electoral. El gasto público deberá tener una nueva redistribución, sustentado en la ineficacia del Estado actual para distribuirlo.

Las instituciones y los programas públicos no corresponden con el crecimiento y cantidad de población, la cual presenta la carencia de cobertura de los servicios básicos, lo que impide el avance de las regiones. El autor plantea que es necesario impulsar reformas a partir de tres principios: (1) que el Estado se comporte exactamente como el sector privado, el cual se supone eficiente; (2) que se privaticen el máximo de funciones y empresas estatales; y (3) que aquellas funciones y recursos que queden a cargo del Estado sean lo más permeables posible a las leyes del mercado.



Lo anterior sugiere que existen intereses neoliberales en la descentralización, ya que esto facilita los procesos de privatización del Estado, como lo plantea el autor. Esto genera una competencia de los gobiernos locales por los recursos transferidos del nivel central, logrando una mayor eficiencia en los procesos administrativos, estimulando la distribución de recursos por la competencia, el mérito y el desempeño de unas entidades territoriales sobre otras.

La descentralización obliga a los gobiernos locales a emprender la privatización de las empresas y funciones del Estado, generando con ello que los servicios públicos domiciliarios, la salud y la educación, entre otros, pasen al sector privado del país y, en algunos casos, a multinacionales atendiendo al grado de rentabilidad que generan. Todos estos factores influyen en la guerra política que existe actualmente en las diferentes regiones del país.

El autor permite visualizar, con lo planteado en su análisis, desde el contexto social y económico del país, que los grandes consumidores de las políticas públicas descentralizadas, en materia de salud y educación, son las clases medias y los sectores populares. El neoliberalismo con la descentralización logra que las clases populares paguen más impuestos, mayores tarifas y participen en la ejecución de las obras, generando un ahorro al Estado y transfiriendo el costo de los bienes básicos a los consumidores.

Plantea que la descentralización promueve la competencia entre las empresas públicas y privadas, acabando con los monopolios estatales sobre la prestación de bienes y servicios, promueve la competencia entre empresas del Estado y del sector privado, generando con ello unos mayores niveles de eficacia en la prestación de los servicios a las comunidades.

Un buen aporte que hace el autor es que llega a la conclusión de que el Estado ha crecido en su gasto, instituciones, burocracia y programas, por encima de lo que la sociedad en su conjunto produce en ingresos para sostenerlo. Lo anterior ha generado que las empresas y los ciudadanos tengan que tributar en mayor cantidad, para poder sostener el Estado, aunado al mal manejo y distribución de los recursos, lo cual ha llevado a la no equitativa distribución o uso de los mismos.

De igual forma, plantea que el neoliberalismo tiene como estrategia presionar la conversión de los políticos en gerentes y administradores de los recursos públicos, llevando a que busquen una mayor eficiencia en la administración de los recursos, dejando a un lado los enfrentamientos ideológicos, a cambio de opciones éticas, morales y sociales.

En el artículo se plantea que existen otros grupos –como son los grupos armados irregulares– que han influido en gran manera para que los gobiernos generen políticas de descentralización del Estado. Al menos el 40 % del territorio nacional ha tenido influencia de algunos de estos grupos, ya sea guerrilla, paramilitarismo o narcotráfico. Lo anterior ha obligado a que, desde el nivel central, se lleven a estos territorios planes y programas que en cierta forma han influido en el crecimiento y desarrollo de las regiones.

En conclusión, se plantea por parte del autor que varios actores influyen en el proceso de descentralización del poder estatal, como son: las corrientes neoliberales, los nuevos movimientos sociales, el narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares, quienes han influido en gran manera, por la apropiación y control de territorios.

Considero que la estructura, argumentación y presentación de conclusiones del artículo son muy pertinentes para el estudio del control territorial en Colombia, visto desde el contexto social.

Sinopsis a cargo de Mayor Germán Rafael Sierra Chaparro

Decano de la Facultad de Estudios Policiales Especializados
Dirección Nacional de Escuelas
Policía Nacional de Colombia



TÍTULO ORIGINAL: "Barrios en guerra. Medellín"; AÑO: 2012; DURACIÓN: 42 minutos; PRODUCCIÓN: Discovery Channel; GÉNERO: Documental

Barrios en guerra. Medellín

La muerte de Pablo Emilio Escobar Gaviria en 1993 a mano de las autoridades de la República de Colombia, solo cesó transitoriamente la violencia producida por el cartel de Medellín, ya que después de su deceso varios de sus lugar terratenientes continuaron de manera sucesiva toda la cadena de producción y tráfico de cocaína, generándose nuevas estructuras criminales que reemplazaron el Cartel de Medellín; entre ellas la denominada Oficina de Envigado, bajo el mando de Diego Fernando Murillo alias Don Berna, quien logró unir los grupos delincuenciales denominados "combos" retomando las prácticas sangrientas y terroríficas de los grandes narcotraficantes, consolidando así el poder de las temida estructura criminal bajo la bandera de las autodefensas.

Sin embargo, después que las Autodefensas Unidas por Colombia (AUC) se desmovilizaron en el 2006, y Don Berna fuera extraditado a Estados Unidos dos años más tarde, la Oficina de Envigado se fracturó, generándose nuevamente una atomización de grupos delincuenciales que delinquirían antes de la asociación criminal construida por Diego Fernando Murillo.

El auge de los combos en Medellín, es la herencia dejada por Pablo Escobar Gaviria y posteriormente la ausencia visible de un sucesor de Don Berna para controlar la asociación Criminal que él mismo conformó después del debilitamiento del Cartel de Medellín; estos grupos están compuestos por menores entre los 14 y 15 años de edad y jóvenes entre los 18 y 25, quienes son contratados por mafias u oficinas de cobro para cometer asesinatos, son grupos que a la vez controlan territorialmente sectores en los barrios más paupérrimos de la sociedad Paisa denominadas "comunales", a través de fronteras invisibles.

El documental de Discovery Channel, nos relata también la historia de un ex integrante de los denominados combos, presentado paralelamente entrevistas a las autoridades, profesionales en diversas áreas y demás representantes de la sociedad civil que analizan la problemática social, frente a la violencia que nuevamente está viviendo la ciudad de Medellín (Colombia), a causa de los combos, quienes extorsionan y se lucran de manera exorbitante a través de las rentas que le generan el micro tráfico en las comunales de Medellín.

El documental presenta un referente de la evolución de estos grupos y provoca la reflexión acerca de que no bastan las acciones de fuerza por parte del Estado para desintegrar a dichas agrupaciones criminales, sino que también se requiere de acciones mucho más integrales y de encontrar alternativas para los menores y jóvenes que a muy temprana edad engrosan las filas de los combos al servicio de las mafias de Medellín.

La pseudo autoridad promovida por los combos en las comunas de Medellín, donde a partir de la violencia fomentan el terror en el marco de sus fronteras invisibles, cometiendo extorsión, asesinatos y el micro tráfico de droga; exige de la autoridad la recuperación del control territorial y el apalancamiento de estrategias sociales que impacten los núcleos familiares de las personas que habitan en dichas comunas, de lo contrario, como ha sucedido en las décadas anteriores, la herencia de la violencia seguirá posicionándose en las nuevas generaciones, haciéndose cada vez más complejo el problema social de Medellín.

Sinopsis a cargo de Ribelino Sánchez Sierra
Mayor de la Policía Nacional de Colombia



TÍTULO ORIGINAL: “Barrios en guerra. Medellín”; AÑO: 2012; DURACIÓN: 42 minutos; PRODUCCIÓN: Discovery Channel; GÉNERO: Documental

Barrios en guerra. Río de Janeiro

El documental “Barrios en guerra. Río de Janeiro” forma parte de una serie que retrata la problemática del control territorial por bandas armadas en ciudades de Latinoamérica. Fenómeno social arraigado en zonas urbanas con alta exclusión social que presentan elevados niveles de criminalidad asociada al tráfico de drogas u otros ilícitos, lo que genera un soporte de economía criminal.

En este caso particular, se examina la situación de Río de Janeiro previo al desarrollo de la Copa Mundial de Fútbol y de los Juegos Olímpicos, circunstancia que permitió recuperar la presencia estatal en las zonas con asentamiento de bandas criminales.

El documental analiza el entramado social subyacente que soporta a las zonas con limitada presencia del Estado, en las cuales se construyen poderes paralelos que se instauran como autoridades de facto, para el caso de Río de Janeiro, por medio de dos funciones principales que desarrollan las bandas criminales: 1) Ejercicio de control social autoritario, lo que algunos autores denominan dictadura criminal y consiste en el ejercicio del poder para obtener dominación mediante instrumentos coercitivos que persiguen la disuasión y sumisión; 2) Ejercicio de una función social asistencial, que consiste en una especie de populismo criminal sostenido en base a regalías con la población que no está directamente relacionada con la economía criminal. Lo anterior, sin dejar de mencionar que cierta parte de los habitantes en las favelas perciben ingresos del mercado ilícito y esto los convierte en colaboradores de las organizaciones criminales.

Algunas de estas bandas ejercían una especie de control –semi– feudal en ciertas favelas, donde se llegó a sostener que ellas eran el poder real mientras que el Estado ejercía de poder paralelo. Pues las relaciones sociales que allí ocurrían tenían como marco de referencia incorporado las reglas establecidas por las bandas, y no se consideraban las normativas usuales de la sociedad formal.

Este documental resulta ser un recurso valioso para analizar expresiones concretas sobre la presencia de grupos criminales en zonas de exclusión social, donde la combinación entre altos índices de criminalidad más ausencia del Estado, resulta ser una fórmula que produce elevados niveles de inseguridad para la comunidad misma y su entorno.

Relacionado a lo anterior, emerge la responsabilidad del Estado por recuperar su presencia en estos territorios, lo cual se realizó en Río de Janeiro por medio de la fuerza pública y mediante una combinación de medios coercitivos, disuasivos y preventivos. Cabe destacar que la estrategia diseñada para tal fin supera algunos discursos que aún prevalecen en otras regiones del mundo, donde se huye del uso de la fuerza frente de bandas criminales altamente beligerantes arguyendo posturas de supremacía moral. Para el caso de Río, se consideró que la única manera efectiva de recuperar el control el control territorial era desplazando a dichas bandas con el uso de fuerza pública en incursiones planificadas y avisadas, donde participaron numerosos elementos policiales con el objetivo de ocupar las favelas y permanecer en ellas, incrementando la presencia de policías ahí dentro, sirviendo como inhibidores circunstanciales para la comisión de delitos y afectando la continuidad de sus operaciones básicas.

Algunas comunidades fueron ocupadas sin encontrar resistencia, pero otras sí ofrecieron más problemas y se registraron algunos enfrentamiento armados; no obstante lo anterior, en todas lograron ingresar y posteriormente activaron la segunda etapa del proceso, consistente en introducir policías de proximidad para reconstruir tejido social favorable para el control social legítimo ejercido por la autoridad pública.

Dicha estrategia se plantea como exitosa en el documental, no obstante de presentar algunos problemas relacionados con abusos policiales en el marco de la ocupación de las favelas; sin embargo, este tipo de prácticas no formaron parte de la estrategia en sí misma sino que ocurrieron como resultado inherente al uso de la fuerza y el ejercicio del poder coercitivo.

Algunos expertos consultados advierten que la tendencia podría ser hacia la migración de los grupos delictivos, lo que se conoce como el efecto “cucaracha” o efecto “globo”, donde las bandas criminales se desplazan hacia zonas que les puedan ofrecer las condiciones adecuadas para reasentarse.

Finalmente, vale la pena destacar algunas reflexiones de jefes policiales y tomadores de decisión que se expresan en el documental. Afirman que estas estrategias “no acabarán con el problema de drogas en Río, pero sí con los bandidos armados vendiendo drogas”; en el mismo sentido se expresa, que si bien el problema de las drogas no se resuelve

con ocupaciones de favelas pues en realidad el mercado depende de la existencia de compradores y vendedores, lo que sí es posible lograr es “quebrar el paradigma de los territorios dominados por armas de guerra”.

Puede afirmarse que este documental es una buena referencia para jefes policiales, tomadores de decisión en el sector justicia, así como para investigadores que atienden líneas tocantes a la violencia y la política criminal. Se trata de un valioso documento que debe ser revisado para referenciarse de la experiencia brasileña sobre policía comunitaria y recuperación del control territorial por el Estado.

Sinopsis elaborada por Augusto Rigoberto López Ramírez
Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública



AUTORES



AUTHORS

■ David Nieves Bullejos

Candidato a doctor en la Universidad Autónoma de Madrid (AUM), España, de la que recibió el título de Licenciado en Filología Árabe y una Maestría en estudios árabes e islámicos contemporáneos. Actualmente, está elaborando su tesis sobre los movimientos islámicos y el Islam político en Mali, gracias a una beca predoctoral concedida por el Ministerio de Educación español. Forma parte de un grupo de investigación denominado “Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos”, que está vinculado a la Universidad Autónoma de Madrid. Es miembro del Observatorio Político y Electoral del Mundo Árabe y Musulmán (OPEAWM).

■ Boukary Sangaré

Candidato a doctor en la Universidad de Leiden y la Universidad de Cheikh Anta Diop en Dakar (desde 2013). El título de su proyecto es “Les peuls du Nord Mali cara aux crisis’ Sahéliennes ‘: Entre protectionnisme, conflictualités internes et radicalisation “. Ha trabajado en varios estudios de evaluación y consultoría (con IRPAD Afrique, ARGAMali, ODHD/ LCP) y como consultor independiente sobre diversos temas: gobernabilidad, seguridad, bienestar social, pobreza, desigualdad y género.

■ Marlon Hernández-Anzora

Ha sido profesor e investigador de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de El Salvador (UES) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Es Máster en Estudios Políticos Aplicados de la Fundación Iberoamericana de Administración Pública y Políticas Públicas (FIIAPP), en España; Licenciado en ciencias jurídicas de la UES y actualmente cursa estudios de Maestría en Comunicación y Estudios Culturales en la UCA. Fundador y director de la primera revista de Ciencia Política de la UES. Fue seleccionado como investigador junior del IKG en la Universidad de Bielefeld, Alemania. Actualmente es el coordinador para El Salvador del grupo de discusión e investigación sobre el fenómeno de las maras, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, y es director ejecutivo del proyecto Debate Diálogo y Democracia-3D.

■ **Walter Murcia**

Consultor de agenda internacional especializado en temas de política y seguridad con énfasis en la dinámica de los países de América Latina. Es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador y Máster en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella. Ha prestado sus servicios profesionales para organismos internacionales y organizaciones privadas vinculadas a los temas de desarrollo humano. En los últimos años, su agenda de investigación y consultorías realizadas han estado relacionadas al análisis del contexto de (in)seguridad en los países centroamericanos.

■ **Jorge Luis Barroso González**

Profesor Auxiliar del Departamento de Derecho de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (UCLV). Máster en Desarrollo Comunitario. Doctor en Ciencias Jurídicas. Investigador y jefe de proyectos investigativos relacionados con el control social de la antisocialidad y la delincuencia, y la resocialización de los sancionados penalmente. Profesor Invitado de la Universidad de Managua, Nicaragua. Miembro del claustro de las Maestrías en Desarrollo Comunitario, y en Ciencias Penales y Forenses, ambas de la UCLV. Ponente en eventos nacionales e internacionales vinculados al Derecho Penal, la Criminología y el Desarrollo Comunitario. Autor de libros, artículos y monografías publicados tanto en Cuba como en revistas de Argentina, Colombia, Brasil, España y México.

■ **Martin Scarpacci**

Investigador FLACSO Sede Ecuador y profesor Universidad Central del Ecuador. Maestro en Estudios Urbanos por la FLACSO Sede Ecuador y Arquitecto por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Es además Coordinador Académico de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR).

■ Eduardo Sancho Castañeda

Licenciado en Sociología de la Universidad de El Salvador. Desde 2001 es Investigador de la Universidad Francisco Gavidia en el Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI-UFG), sus temas de especialidad son: el modelo económico, políticas económicas sectoriales y externas para el desarrollo sostenible en El Salvador. Escritor y Columnista. Tiene más de una decena de publicaciones y conferencias. Firmante y negociador de los Acuerdos de Paz en 1992.

■ 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 2016

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 décimo número que será publicado en el segundo semestre de 2016. Este número desarrollará la temática "Reforma Policial", 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 la línea estratégica de investigación referida a *Diseño inteligente de políticas públicas de seguridad*. Desarrollando una idea fuerza en la cual se atiendan enfoques contemporáneos sobre reformas en instituciones policiales, relacionando aspectos doctrinarios, organizacionales y de eficiencia. Todo lo anterior como contribución a las comunidades de seguridad de El Salvador y la región Mesoamericana con el propósito de fortalecer la administración y gestión policial 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. Reforma policial laboral y retos para la gestión del talento humano.
2. Análisis de redes en las organizaciones policiales y su relación con reformas en su estructura orgánica.
3. Control interno y externo en instituciones policiales.
4. Cultura organizacional en policías reformadas.
5. Reformar policiales y modelos policiales.
6. Historización de instituciones policiales.
7. Reformas policiales y sus implicaciones en la territorialización de prácticas institucionales.
8. Reforma policial educativa y su impacto en la función policial.
9. Modelos doctrinarios de reforma policial.
10. Reformas policiales y su impacto en el control efectivo del delito y la violencia.

Los trabajos:

1. Deben enviarse a revista.seguridad@ansp.edu.sv atendiendo las normas de publicación establecidas por la revista, que serán remitidas a los interesados por correo electrónico o pueden consultarse en línea.
2. Se recibirán hasta el viernes 30 de septiembre de 2016.
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. Otro idioma 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.edu.sv

Augusto López Ramírez
Editor Asistente
augusto.lopez@ansp.edu.sv



**CALL OF SUBMISSIONS
I SEMESTER 2016**

The Editor's Group at the academic and scientific Journal "Police and Public Security", which is an initiative of the Centre for Scientific Research of the National Public Security Academy (Republic of El Salvador); asks national and international experts and scholars to participate with their manuscripts and works for their tenth issue to be published during second semester of 2016. The tenth issue of the Journal will develop the subject of "Police Reform", meant to include key contributions for the community from analysts and planners within the field of security. In this regard, we are looking for original and unpublished scientific and strategic articles; that will help provide new knowledge and proposals that will have an impact upon the decision makers within this sector.

Each of the proposals should answer to the strategic line of investigation concerning the Intelligent Design of Public Security Policies. Developing a core idea in which the contemporary approaches about reforms in police institutions, related to doctrinaire, organizational, and efficiency aspects are catered. All of the above, as a contribution to the security communities in El Salvador and the Mesoamerican region in the spirit of strengthening police administration and management, intervention efforts in the territory and the creation of public policies inherent to the highest level of State planning.

Studies should discuss the following strategic subject matters:

1. Police reform and labor remains for the management of human talent.
2. Network analysis in police organizations and their relationship with reforms in its organizational structure.
3. Internal and external control in police institutions.
4. Organizational culture in reformed police.
5. Reforming police and police models.
6. Historicizing of police institutions.
7. Police Reform and its implications for territorial institutional practices.
8. Educational police reform and its impact on policing.
9. Doctrinaire models of police reform.
10. Police reforms and their impact on the effective control of crime and violence.

All work:

1. Should be sent to revista.seguridad@ansp.edu.sv based on the publishing guidelines set by the journal, and which will be forwarded to all interested parties via email or may be consulted online.
2. Deadline to receive material is Friday, September 30, 2016.
3. Works will be published once there are favorable rulings from the evaluating peers.
4. All academic proposals may be sent in both English and Spanish. Any other language should be previously consulted with the Editor's Group.
5. Other strategic subject matter may be suggested or expanded, as long as they don't contradict current research programs and they are properly authorized by the Editor's Group.

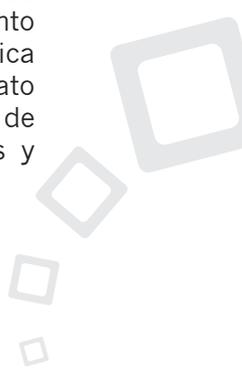
Juan Carlos Morales Peña
Editor in Chief
juan.morales@ansp.edu.sv

Augusto López Ramírez
Assistant Editor
augusto.lopez@ansp.edu.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 reseñas 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, el proceso educativo y la gestión pública de la seguridad.
- 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. Si lo anterior es observado, el documento en cuestión, pasa a corrección de estilo y edición, así como traducción al idioma inglés de sus partes claves.

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 crisis y conflictos sociales; estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad; innovación educativa policial; diseño inteligente de políticas públicas de seguridad; recursos humanos policiales y estudios historiográficos sobre crimen y violencia. 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, específicamente personeros de la comunidad de seguridad, defensa y relaciones exteriores. Así también a la comunidad diplomática acreditada en el país con énfasis en asesores y planificadores, investigadores del área de seguridad, académicos de los distintos campos disciplinarios, líderes políticos y empresariales.



F. Sobre la periodicidad, “Policía y Seguridad Pública” es una revista de carácter semestral, dos publicaciones por año.

G. Costos de procesamiento editorial. El envío, postulación y tratamiento editorial de los trabajos no tienen ningún costo económico para los autores.

H. Lineamientos editoriales

1. Los trabajos deberán estar escritos en idioma castellano, otras lenguas deberán consultarse con el grupo editor, quien valorará su posible incorporación en el idioma original o en una versión traducida; tanto para el proceso de revisión de pares como para publicación.
2. Los trabajos y propuestas deberán ser remitidos a la dirección electrónica: revista.seguridad@ansp.edu.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 cual estará regulado por licencia de CreativeCommons (cc by).
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 página 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, gráficos, diagramas y figuras que se presentarán en archivos separados (de imagen o de planilla electrónica/ Excel). En el texto se indicará dónde deben insertarse.
13. 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.
14. Según se establece en la normativa APA, cuando una cita textual exceda las cuarenta palabras deberá separarse del contenido principal, se sugiere sangrarlas y destacarlas en cursiva, entrecomillado y tamaño (9).
15. Pueden incluirse notas y comentarios al pié de la página, sin menoscabo del espacio para contenido principal.
16. 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 6).
 - 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. Las fotos o figuras escaneadas deberán tener una resolución mínima de 300 dpi.
 21. Todas las figuras, los diagramas y las fotos deberán entregarse digitalizados en formato JPG, Photoshop (PSD) u otro de calidad superior. 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, public policy drafting, frontline proposals, innovation and added value; all conducive to strengthening the institution, the educational process and public management of security.
- 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. The approved protocol formats must be observed and can be requested. English translation of key parts.

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.
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. Thematic Coverage. “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: crisis prevention and social conflicts; studies regarding the future and management of complex security environments, innovation in police education, intelligent design of public policy; police human resources and historiographical research concerning crime and violence. All of which are implemented specifically through research programs that provide the framework for the submissions for each issue.

E. Target audiences for Police and Public Security: public officials in general, specifically representatives of the community of security, defense and foreign affairs. Well as the diplomatic community accredited in this country with emphasis analysts, consultants and planners, researchers in the area of security, scholars of different disciplinary fields, politicians and business leaders.

F. Regarding frequency. “Police and Public Security” is published twice a year.

G. Editorial processing costs. Shipping, publishing application and treatment of works have no economic cost to the authors.



H. Editorial guidelines

1. Papers must be written in Castilian language, other languages shall consult with the publishing group, who will assess their possible inclusion in the original language or in a translated version; for both the peer review process and publication.
2. Papers and proposals are to be sent to the following e-mail: revista.seguridad@ansp.edu.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; this shall be regulated through a Creative Commons license in the mode as "recognition" (cc by).
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. 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.
14. 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).
15. Footnotes and comments may be included, without compromising the space for the main content.
16. 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:
 - a. Title of the article.
 - b. Name of the author.
 - c. Institution to which they belong.
 - d. Summary not to exceed 150 words (single space, Arial font, size 10).
 - e. Key words (3 to 6).
 - f. 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.
 - g. E-mail as pertinent, and to facilitate contact.
 - h. 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. Pictures or scanned images must have a minimum resolution of 300 dpi.
21. All of the figures, diagrams and pictures must be submitted in digital form, as JPG or PSD (Photoshop) files. Other formats, including handmade, 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 mediante revisión de pares, así también acepto que la ruta de mejora que derive de los dictámenes editoriales 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" y sus políticas editoriales; 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. Autorizo la revisión de mi artículo propuesto, mediante software especializado, para la detección de cualquier indicio de plagio como requisito fundamental para su publicación.

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.

Lo anterior estará normado por licencia de Creative Commons en su modalidad "reconocimiento" (cc by); condición que acepto mediante la postulación del trabajo y la suscripción de la presente declaratoria, y se hará efectiva si el artículo resulta publicado (los términos de la licencia pueden verificarse en la siguiente dirección: <http://www.lamjol.info/index.php/RPSP/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>).

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.edu.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 Security of any responsibility in this regard. I authorize the revision, through specialized software, of my proposed article; with the purpose of detecting any plagiarism try, as a main requirement for its publishing.

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.

The above is regulated by the Creative Commons license in its "recognition" modality (cc by); I accept that condition through the article postulation and the subscription to the present declaration, which is going to be effective if the article is published (the licensing terms can be checked in the link below: <http://www.lamjol.info/index.php/RPSP/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>).

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.edu.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) 2565-6667
revista.seguridad@ansp.edu.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.edu.sv
Tel.: (503) 2565-6667.

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

TG

Impreso en
Talleres Gráficos UCA,
en julio del 2016.
La edición consta de 750 ejemplares
San Salvador, El Salvador, C. A.



Academia Nacional de Seguridad Pública

Ave. Melvin Jones, frente a Parque San Martín
Santa Tecla, La Libertad, República de El Salvador.

