

**“El policía  
estratégico frente a  
la crisis futura y las  
paradojas del Estado  
en la reconstitución  
de su autoridad”\***

Juan Carlos  
Morales Peña

Centro de Investigación Científica  
(CINC-ANSP), El Salvador  
moralesjkar@gmail.com

**Recibido:** marzo 13 de 2013  
**Aceptado:** agosto 19 de 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 173-273]

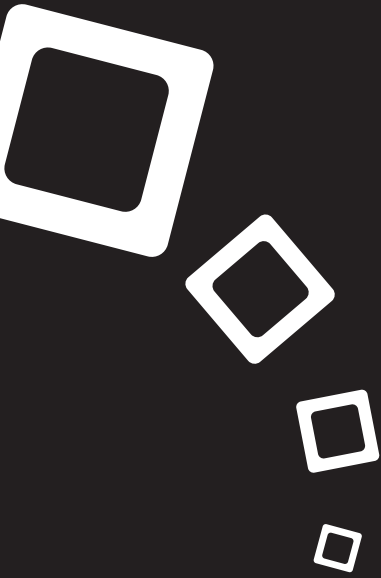
**Resumen:**

El tipo de policía y su relación con los escenarios de incertidumbre proclives a la violencia constituye un esfuerzo principal de este estudio. Al ser la policía uno de los grupos estratégicos más visibles y tradicionales de la estatalidad, se discute acerca de si ha tenido las competencias y capacidades necesarias para construir Estado desde abajo. Pero más importante aún, se ha examinado el perfil de la policía que se requiere para gestionar las crisis, que ejerza adecuadamente su autoridad y cuente con la capacidad de tratamiento de otros eventos extraordinarios que pueden plantear serios desafíos a la gobernabilidad; por ejemplo, la probabilidad de conversión de grandes concentraciones urbanas en zonas caóticas, en las cuales la soberanía del Estado no sólo se erosionaría y sería retada, sino además estimularía la tendencia a la desintegración social y la desarticulación nacional. Para ello el prototipo policial tendría que estar dotado de una preparación basada en la versatilidad estratégica, la adopción de metodologías de trabajo anticipativo y el procesamiento inteligente del riesgo. Todo lo anterior como competencias indispensables para transitar de una mentalidad y formación profesional fundada en la realidad del mundo periférico a otra de connotación global.

**Palabras clave:**

Policía estratégico, escenario futuro, sociedad post conflicto, Estado fallido, versatilidad estratégica, trabajo anticipativo, procesamiento del riesgo, gestión de crisis, evento extraordinario.

\* Dossier completo de Estudio Estratégico original del Centro de Investigación Científica para la revista “Policía y Seguridad Pública”



**“Strategic Police  
Facing Future Crisis  
and the Paradoxes  
of the State in the  
Reconstruction of  
Its Authority”\***

Juan Carlos  
Morales Peña

Centro de Investigación Científica  
(CINC-ANSP), El Salvador  
moralesjkar@gmail.com

**Received:** March 13, 2013  
**Accepted:** August 19, 2013

BIBLID [2225-5648 (2013), 3:1, 173-273]

**Abstract:**

The police prototype and its relation to scenarios of uncertainty that are susceptible to violence are the main focus of this study. As the police are traditionally one of the State’s most visible and strategic groups, discussion centers around whether the required competencies and capacities have been in place to construct the State from the bottom up. More importantly, it examines the profile of the police that is required to manage crisis, adequately exert authority and other extraordinary events that can pose serious challenges to governance; such as, the probability of large urban concentrations becoming chaotic areas, where the sovereignty of the State has not only become eroded, but openly challenged, where the tendency toward social desintegration and national fragmentation would be fostered. To this end, the prototype police would need to be provided with preparation based on strategic versatility, proactive work methodologies, and intelligent processing of risk. These are all indispensable competencies to move from a mentality based on the fringe context to another with global connotations.

**Key words:**

Strategic police, future scenarios, post-conflict society, failed State, strategic versatility, proactive work, risk processing, crisis management, extraordinary event.

\* Complete dossier of original Strategic Studies from the Scientific Investigation Center for the journal “Police and Public Security”

## I. Introducción<sup>1</sup>

En la estructura del presente estudio estratégico se han analizado aspectos de mucha complejidad del mundo globalizado, aspectos que inevitablemente imponen efectos perniciosos que plantean desafíos transnacionales a los Estados y estimularían nuevas y crecientes competencias profesionales a los cuerpos de policía. Por ello se han examinado contextos proclives a la violencia extrema y la desarticulación nacional, sus impactos en las ideas de seguridad que se asumen desde lo local, y más aún su desenvolvimiento y papel en el deterioro constante de la gobernabilidad. Algunos académicos las plantean como zonas de limitada autoridad del Estado (Maihold, 2012), que no necesariamente conciernen a regiones aisladas, enclavadas en fronteras difíciles; sino más bien –y para efectos de este estudio– en zonas de ausencia o imposibilidad de la autoridad pública para realizarse jurisdiccionalmente, mostrando en el proceso el deterioro de sus competencias y proyectándose hacia grandes conglomerados de población. Pero son los aspectos dinámicos, la incertidumbre de los escenarios y su relación con una tipología policial lo que constituye el esfuerzo principal de este trabajo; y para ello una reflexión transversal ha sido la idea del policía como uno de los grupos estratégicos más visibles y tradicionales de la estatalidad; se plantea el hecho acerca de si este ha tenido las competencias y capacidades necesarias para construir Estado desde abajo. Este asunto incluyó otras aristas y dimensiones de análisis que se desarrollaron en preguntas clave complementarias. A fin de cuentas, se recogen en el planteamiento problemático, en el cual se exponen variables relevantes de la posguerra salvadoreña y las formas de cómo el Estado construyó una sociedad pos conflicto sin una participación contundente de esta última. De cómo la reproducción social y estatal se enfrentaría a impactos no esperados y qué capacidades de aprendizaje serían eficazmente aprovechados y re asimilados.

Se trata de un estudio estratégico apoyado en fundamento científico disciplinar y no de un artículo académico clásico; es decir que no adopta la fórmula IMRD<sup>2</sup>; pero expone una metodología congruente con la evaluación estratégica y el desempeño de los operadores de seguridad. No es un estudio dirigido a público académico; sino a decisores y planificadores, propósito que es conducente al aporte en torno al diagnóstico de necesidades, revisión de modos de operación y análisis de los saldos de algunas experiencias históricas. A partir de las mismas se han elaborado hipótesis de evolución probable de los problemas apuntados y se han elaborado las sub conclusiones más relevantes para alimentación de los casos de estudio que se incluyeron; aspectos claves en la comprensión de dinámicas referidas a la construcción de Estado desde abajo.

Se inició como primer contenido con una discusión que implicó una revisión crítica del contexto de posguerra salvadoreña, presentando algunas regularidades y aspectos generales de tipo conceptual. Toma como punto de partida el examen de tres grandes factores referidos a las situaciones siguientes:

1. La brecha existente entre discurso político, debate público en general y la concepción de tipología policial para la etapa de postguerra.
2. La creencia incompleta que identifica que la transformación inconclusa del

<sup>1</sup> El suscrito agradece a los cinco evaluadores y especialistas que participaron en la etapa de arbitraje y revisión de este estudio, haciendo importantes observaciones y recomendaciones.

<sup>2</sup> (I) Introducción, (M) Metodología, (R) Resultados y (D) Discusión, que adoptan los artículos científicos.

policía al perfil civil ha sido el resultado de la instalación progresiva de formatos autoritarios en los estilos de conducción de la corporación policial.

3. La ausencia de evaluación estratégica del desempeño policial desde el marco organizacional que se asumió para orientar sus acciones en la posguerra.

Se incluye en este mismo apartado el desarrollo del concepto de policía estratégica y el perfil profesional que tendría asociado; y que constituye el principal eje transversal de este estudio. Para ello el análisis se apoyó en tres dimensiones fundamentales. Una referida a los grandes contextos situacionales que deben guiar la preparación del policía; un segundo concerniente a las competencias claves de carácter transversal en todos los procesos de formación, no centradas estas en temáticas meta, sino en habilidades para la atención de las tendencias y demandas en materia de seguridad y su trascendencia internacional; y en tercer lugar, una tipología muy somera sobre los perfiles relevantes que deben ordenar la especialización de la organización policial, en sus niveles intermedios y superiores; y que se convertiría en un consistente recurso primario de gestión avanzada del talento humano.

La tercera sección condujo el análisis hacia una base teórico-conceptual para la discusión en donde se reflexiona críticamente los conceptos de “Estado fallido”, “zonas de limitada autoridad del Estado” y retos de gobernabilidad; mostrándolas como condiciones situacionales con umbrales específicos de materialización, pero sobre todo como zonas críticas de operación para elementos policiales, en las cuales las dinámicas globales supondrían la apertura de coyunturas probables en las que policías de países periféricos pudiesen participar. Si eso se produjese, cabría preguntarse: ¿La corporación policial sería un actor idóneo? ¿Qué tipo de experiencia apropiada aportaría sobre el escenario?

Un cuarto segmento del documento describe una aproximación a los aspectos metodológicos empleados como plataforma de tratamiento del problema, mediante el desarrollo de un ejercicio de aplicación que se apoyó en dos recursos analíticos, uno de ellos, el uso de casos de estudio de la historia reciente del país, seleccionados y atendiendo cuatro criterios concernientes a: 1. La relevancia y factor de impacto en la seguridad. 2. Influencia en la población. 3. Potencial de erosión de la gobernabilidad. 4. Coyunturas críticas en las que se desarrollaron. El otro recurso fue la elaboración de escenarios hipotéticos de futuro probable para advertir tendencias y reflexionar sobre sus desafíos en materia de seguridad, la mayoría de estas en una lógica de continuidad de los casos de estudio previos, más otros agregados que se estimaron pertinentes.

Un quinto contenido desarrolló casos para estudio, derivados desde fines de la década de los ochenta hasta la coyuntura actual, plataformas para extraer lecciones, dimensionar déficit y desafíos y estimar el grado de evolución negativa que pudieran tener en los años venideros.

Una sexta sección incluyó la descripción de la situación estratégica global, a manera de recurso de introducción para las hipótesis de futuro probables, para la claridad del contexto en el que se desenvolvería el Estado y por lo tanto los retos que se le impondrían a los cuerpos de policía.

Finalmente, un componente de conclusiones y recomendaciones. El estudio no pretende presentar conceptos acabados, sino, por el contrario, únicamente contribuir con nuevas ideas e insumos para la discusión de la seguridad, propiciar la necesidad de una revisión estratégica del desempeño y estimular para que los

esfuerzos fragmentados en este rubro converjan a una política de Estado. No es objeto tampoco ser exhaustivo en el dimensionamiento estructural, funcional y doctrinario de un policía estratégico que implicaría propuestas de formación, diseños educativos, planes de estudio; y posiblemente normativas y pautas institucionales nuevas. Todas ellas corresponderían a un segundo esfuerzo de investigación que merecería ser desarrollado para los efectos de proporcionar un documento de trabajo oportuno para los imperativos de modernización policial y las consideraciones estratégicas institucionales que pudieran mediar.

Este estudio no obstante interpreta asuntos críticos y expone problemas de alta sensibilidad pública y política, no pretende bajo ninguna circunstancia censurar la formación policial que actualmente se imparte en las academias de policía de la región centroamericana incluida la salvadoreña, ni siquiera ha sido objeto de estudio las transformaciones actuales que se ha sucedido. El análisis y la evaluación se desarrollan atendiendo las siguientes condiciones y normativas:

1. Apelando a la libertad académica, porque sin esta prerrogativa todo esfuerzo intelectual se inhibiría de la creatividad necesaria para los efectos de ser minucioso y contundente. Además se apoya en la política 5.3 referida al área de investigación y docencia de la revista “Policía y Seguridad Pública” y que literalmente reza así: “Garantizará la libertad académica de ideas, condición que se ceñirá a la fiel observancia de los formatos científicos u otros propios del quehacer investigativo”.
2. Teniendo claridad, que la única forma de contar con insumos nuevos y vanguardistas para la discusión pública sobre seguridad; es atreviéndose a pensar distinto, observando una buena dosis de racionalidad, efectuando una crítica profunda y a la vez proponiendo nuevas pautas y abordajes analíticos; sobre todo allí en esas áreas grises que nadie observa, atiende, ni procesa o incluso en las formas de cómo se aprecian.
3. Entendiendo que un académico no puede ser rehén de lo políticamente correcto e incorrecto, porque en esas plataformas también existen opciones y posturas que no necesariamente comulgan con el interés nacional y el bien común de la ciudadanía; y porque además no pueden asumirse como criterios absolutos de verdad, porque su esencia es relativa y el grado de legitimidad en el que se apoyan cuentan también con brechas y déficit.
4. Finalmente este estudio estratégico se inscribe en un esfuerzo de producción intelectual desde una visión de Estado, por lo tanto es éste su receptor prioritario. La plataforma institucional desde donde se piensa y elabora concierne a una expresión del poder público, los recursos de análisis se sitúan desde las metodologías de planificación y análisis estratégico de algunas instituciones especializadas de la estatalidad. De tal suerte que el lector y posiblemente el crítico no encontrará acá un procesamiento de las preocupaciones de otros actores no estatales y sí por el contrario un planteamiento estatista que sin embargo ha confrontado su simiente como un imperativo para crecer en acervo y renovarse para la acción.

## II. Aproximación analítica al problema de posguerra

El problema fundamental que se desarrolla concierne a la pregunta clave: ¿Tienen los policías la formación, las competencias y la experiencia necesaria para construir

Estado desde abajo<sup>3</sup>? Y la misma se relaciona con otras complementarias: ¿Cuál es la experiencia policial<sup>4</sup> acumulada en torno a la gestión de acontecimientos de masas? ¿Cómo han empleado sus capacidades para el tratamiento de eventos críticos extraordinarios? Preguntas válidas si se piensa en escenarios de presencia limitada del Estado que no implican únicamente cuadros situacionales de raigambre nacional, sino también otros referidos a escenarios geográficos distantes, cuyas dinámicas de inestabilidad o desestructuración incluye Estados fallidos; espacios que generan repercusiones globales y vecinales de distinto alcance en materia de seguridad y que han estimulado operaciones lideradas por Naciones Unidas en diversos formatos: “construcción de la paz”, “nation-buildings” y otras. Este es un contexto en el cual una vertiente muy prolífica en la etapa posterior al fin de la confrontación este-oeste y en el contexto de la post guerra fría ha sido la demanda de personal militar y policial de países subdesarrollados –generalmente de sociedades posconflicto– surgidos de un proceso de transición o de paz exitoso, con amplia experiencia en la construcción de nuevas instituciones, incluso de seguridad pública, en donde acontecieron: cese de fuego, separación de fuerzas beligerantes e implementación de protocolos calendarizados de desarme y desmovilización de bandos contendientes. Destaca acá el caso salvadoreño, con una posguerra muy complicada, rica en experiencias, dinámica en soluciones ad hoc e insertada incluso en el marco de ingenierías institucionales, cambios paradigmáticos y diseño de metodologías nuevas y propias para efectos de sustento de una función policial renovada.

De este aporte al ámbito internacional, que podría parecer prematuro, surgen las preguntas: ¿Cuál es la experiencia acumulada en materia de gestión policial en misiones de mantenimiento de paz? ¿Poseen la logística y plataformas de despliegue de personal para escenarios geográficos distantes y complicados? ¿Poseen el bagaje cultural y tecnológico adecuado para la interacción con las poblaciones nativas? De tal manera que sobre la base del caso salvadoreño se

3 Significa que desde los escenarios geográficos más locales en donde se asientan comunidades humanas, pueda verificarse la existencia de relaciones de autoridad, expresiones manifiestas de la estatalidad a través de sus distintos referentes especializados. Se trata de espacios de base desde donde el Estado fija su soberanía y esta se convierte en competencias facultativas para movilizar decisiones y acciones de los operadores en el terreno apoyados en la legalidad. Así también de jurisdicción que delimita un ámbito de acumulación de legitimidad e incluso hasta donde se apropia de los límites a la posibilidad de actuación total en un nodo territorial y de incidencia social específica y determinada, hacia los cuales dirigiría sus productos políticos. Hacia donde es capaz de restaurar reglas y pautas de relación, hacerlas funcionar para la reconstitución de la autoridad y resolver las paradojas que se generan entre las demandas de la población y las capacidades reales y potenciales de los operarios del Estado para atenderlas, tratarlas y resolverlas.

4 Porque como parte de una práctica cultural e institucional generalizada, se acude a los policías para lidiar con los efectos sociales y los complejos cuadros situacionales de violencia; que son los que el Estado ha procesado y atendido en términos de demandas sociales. Un contexto en el cual han operado instituciones públicas de base territorial sin los recursos indispensables para la proyección autoritaria requerida y sin las herramientas necesarias para intervenir. Se trata de que todas aquellas funciones especializadas del Estado, diseñadas organizativa y facultativamente para prevenir el conflicto social y que han fallado en su cometido, han sido desplazadas inevitablemente hacia otros ámbitos y entidades detentadoras de diseños reactivos que se desenvuelven o entran en escena cuando los problemas están instalados y son de compleja resolución. Siendo en definitiva el policía el único referente capaz de establecer una relación imperativa con la población local y por lo tanto una condición de orden público indispensable para normalizar lo cotidiano y consubstancial por lo tanto para abrir el espacio público a la intervención de otras entidades especializadas de base territorial como educación y salud; cuyas funciones reconstituyen tejido social pero no disuaden a operarios del crimen en su determinación de secuestrar el orden en el escenario. La reducción de riesgos sociales y vulnerabilidades en el entorno, mediante la garantía del factor presencial de la policía, le provee de legitimidad y legalidad a las iniciativas; pero ello debe transferir experiencias y capacidades a los líderes locales para emprender proyectos futuros de interés común.

analizan rasgos generales de una sociedad pos conflicto y las particularidades de gestión y procesamiento inteligente de riesgos. En el caso de El Salvador, se encuentra implícito un efecto ejemplarizante, porque se trata de una sociedad pos conflicto que logra blindarse contra el resurgimiento de la guerra (Azpuru, 1998); en este sentido, es un resultado que ha estimulado al estudio de su experiencia, pero insuficiente para explicar la complejidad y situación problemáticas de otras realidades como la actividad criminal y delictiva en la posguerra, dinámicas que no solo han comprometido la gobernabilidad, sino que la han vuelto deficitaria.

En todo este razonamiento explicativo, se arriba al asunto del policía y el perfil que este debería tener para su óptimo desenvolvimiento en un tipo de sociedad como la salvadoreña, constantemente amenazada con su desestructuración y sus respectivos impactos institucionales.

Tres son los factores que en materia de formación policial y de investigación en seguridad han resultado irresolubles y continúan generando impedimentos para que el policía se configure como un constructor de institucionalidad. Es decir, barreras que impiden que el agente sea capaz de plantar en lo social arquitecturas suficientes de autoridad pública, revestidas de competencias que se legitimen en el desarrollo de su cumplimiento y de jurisdicción y cuyo alcance sea capaz de realizarse en el ámbito espacial que se requiere y asume legalmente.

El primer factor es la brecha que el discurso y debate público generó en torno a la tipología policial. Un énfasis significativo en un policía civil que distanciara al nuevo cuerpo policial de la vieja naturaleza militar, lo diferenciara en cuanto al dispositivo disciplinario y lo convirtiera en un colectivo cercano a la gente, es decir, entrelazado con la población misma. Pero más aún como un propugnador de valores comunes y compartidos para los menesteres de la convivencia social. Este planteamiento muy influyente aún no ha convencido a los grandes públicos<sup>5</sup> por dos razones fundamentales:

- a) Porque está basado originalmente en la capitalización de un estado de ánimo nacional de la postguerra temprana, basado en el reconocimiento de prácticas

5 Los grandes públicos son la población del país. Fue evidente que en los primeros años de post guerra tanto la institución militar como la policial mostraban similares niveles de confianza, 3.99 (Fuerza Armada) y 4.52 (PNC) de una escala de siete (7.0). En estos primeros estudios se advirtió de un ascenso progresivo de la credibilidad de la institución castrense, mientras la PNC se mantuvo estable (Córdova, 1996, p. 20). En la actualidad otros estudios más recientes han mostrado que la credibilidad en la institución militar se encuentra en su mejor cota (67.45% de confianza) y por su parte la policial se muestra estancada (54% de confianza); datos relevantes que muestran los niveles de legitimidad que tienen estas instituciones y a las cuales se les relaciona con el ámbito de seguridad (Córdova et al, 2013, p. 157). Además ha sido común en la opinión de importantes segmentos de la población, posturas favorables a las políticas duras de seguridad, así como también han adversado las posturas flexibles contra la delincuencia e incluso a la que ha mostrado reserva y rechazo a la tregua de las pandillas (IUDOP, 2013). Algunos estudios de ciencia política sobre participación electoral en Centroamérica identifican la presencia histórica de importantes e influyentes electorados y públicos conservadores en el istmo (Artiga, 2000, p. 146); tan solo en países como Guatemala en el período comprendido entre 1982 y 1997 el “centro” político acumuló porcentajes de votos de entre el 58.8% (1985) de máximo rendimiento a 12.9% (1995) de mínimo. Mientras que la derecha acumuló porcentajes de votos situados en un mínimo de 12.6% (1985) a un máximo de 62% (1995) y la izquierda representó a penas un 7.7% de la preferencia electoral. En El Salvador la situación no ha sido muy distinta, mientras el centro político acumuló para el mismo período valores máximos de 52.4% (1985) para luego descender a un 8.4% en 1997. En el caso de la derecha esta acumuló un máximo histórico de 57.9% de los votos (1989) y luego mantenerse estable en un mínimo de 44.1% (1997) fecha en la que coincide el ascenso de la izquierda en la cantidad de votos válidos acumulados y que se situó en un 36.5% (1997). Lo anterior podría contribuir a la explicación de las actitudes de la población respecto a temáticas sensibles relacionadas al orden público y a la contendencia policial, claro está, que dicha inferencia tiene sus límites.

ilegales por parte de los antiguos cuerpos, arbitrariedades contra la población y su rechazo al fenómeno del terrorismo de Estado. También estuvo muy presente el cansancio y rechazo general en relación a la posibilidad de que continuase el conflicto armado. La transformación geopolítica mundial y su premisa de desmontaje de la guerra fría; condujo además al convencimiento por parte de los negociadores, acerca de que la construcción y diseño de un nuevo instrumento policial constituiría un asunto decisivo para desligar el ámbito de la seguridad pública del de defensa, expresaría en su justa dimensión las correlaciones de fuerza en el orden político. Esta legitimidad se erosionó al desarrollarse situaciones graves de delincuencia que debieron enfrentarse en un contexto en el cual las funciones de control social y territorial estaban siendo desmontadas<sup>6</sup>. La idea de un policía con un palo y una pistola en una zona convulsa de operación de bandas armadas con experiencias de combate y armas de guerra planteó serios inconvenientes, entre estos el hecho de si el nuevo prototipo policial se situaba correlativamente a la necesidad emergente de seguridad.

- b) Hubo un análisis insuficiente para determinar qué tipo de despliegue se requería para la pos guerra, asunto que incluía: la cantidad de policías a formar, su distribución territorial y su ineficaz incidencia en el tejido comunitario. Esto último porque al no cumplirse la función de constructor de Estado desde abajo, este ámbito institucional comenzó a ser ocupado por actores no estatales como el crimen organizado y las pandillas, presentando un cuadro prematuro de cooptación de tejido social.

El segundo factor consiste en que se asume que la transformación inconclusa del policía al perfil civil, es un resultado exclusivo de la implantación de formas autoritarias que mediaron y se instalaron progresivamente en los estilos de conducción y en la preparación transversal de la corporación policial; situación que remite de nuevo a los híbridos organizacionales inestables pero no por la fisonomía y formato disciplinario que adoptan, sino por la coincidencia de metodologías, mecanismos y dispositivos distintos que la complejizan, le erosionan capacidades, impactan su rendimiento, despoja a sus miembros de un verdadero sentido de misión y les hace arribar a estados de salida irresolubles .

Todo lo anterior ocurrió en medio de la transición del aparataje policial, la complejización de la violencia y la inseguridad de postguerra además de la hegemonía de consideraciones políticas e ideológicas<sup>7</sup> sobre otras vitales de

6 De acuerdo a la teoría de planificación de la seguridad nacional, la existencia de organizaciones armadas en los años setenta, fue definido e identificado como un período en el cual su nivel de desarrollo organizativo se caracterizó por la expansión de sus actividades contra el gobierno en ámbitos urbanos. Por ello la respuesta estatal estuvo basada en los cuerpos de seguridad de entonces, puesto que eran sus ámbitos de responsabilidad. Mientras en los años ochenta el desarrollo cualitativo de las agrupaciones clandestinas a ejércitos guerrilleros con dimensiones regulares; convenció a los planificadores militares que el ámbito de la seguridad pública había sido sobrepasado, que las estructuras policiales no pudieron contrarrestar el fenómeno y que por lo tanto el asunto debía pasar al ámbito de competencias de la Fuerza Armada; debe tenerse claro que en los años setenta el fenómeno fue conceptualizado como un problema de seguridad pública, mientras que en los ochenta pasó a advertirse como amenaza a la seguridad nacional. De acuerdo a la lógica anterior se explicaría el desplazamiento del esfuerzo y responsabilidad principal de policías a militares.

7 Dos fueron las fundamentales, una referida a la insistencia de una parte de la izquierda que interpretó como inconveniente el uso excesivo de fuerza; aun cuando el entorno de seguridad se volvió complejo y la respuesta institucional técnicamente refería a fórmulas mayores que el mero acto de presencia policial para prevenir el conflicto. Así también la responsabilidad de los liderazgos de la PNC (Policía Nacional Civil) y la ANSP (Academia Nacional de Seguridad Pública) de los dos primeros gobiernos de ARENA para



índole técnica y estratégica en los aspectos concernientes a despliegue territorial, dominio geográfico y control social<sup>8</sup>.

Además el factor referido a “transformaciones inconclusas” que es un término aplicado acá para el objetivo de identificar independientemente del diseño organizativo policial por el que se optara o accediera entre fórmulas distintas en una escala; conllevó en cuanto proceso a la descripción síntesis de un problema crítico de postguerra que concerniría a las cuestiones ¿De cómo avanzar? y ¿Hacia dónde avanzar? ¿Cómo saber si se trata de la dirección correcta? Entre otras diversas preocupaciones inherentes en toda la dinámica de construcción de una experiencia inédita. Sin embargo, el arribo de modelos de policía a escenarios deseables planteados desde las concepciones imperantes no sólo tuvo relación con la doctrina, el comportamiento y desenvolvimiento no previsto. Sino también hicieron mella la falta de innovación educativa, una condición atrofiante que restó creatividad a la policía de postguerra en las tareas de orden cotidiano, ampliando la brecha entre la preparación y los requerimientos en el terreno. Limitó además la idea de avance y agotó prematuramente la búsqueda por la instalación inteligente de formas de trabajos funcionales y de alto rendimiento.

Así también el asunto de la movilidad de los miembros de la organización estropeó el imperativo de relevos ordenados, la sistematización de regímenes meritocráticos, el desarrollo de sistemas de incentivos morales que fortaleciera el principio de vocación sobre el de empleo.

La transformación inconclusa también se situó en un enorme déficit de inteligencia estratégica sin el conocimiento anticipado para la decisión, se propiciaron impactos limitados; no se avanzó en materia de seguridad pública, ni en el concepto de comunidad de inteligencia, ni en su profesionalización, debilitando por lo tanto al Estado en sus empeños para propiciar condiciones aceptables de seguridad.

La policía de postguerra nunca planteó metas razonables para estados de salida posible al problema de la delincuencia y la criminalidad, estuvo desprovista de un concepto de victoria social, sin ello la batalla por el orden público careció de dirección y el escepticismo entre los operadores se extendió entre las filas de la organización. Finalmente se careció del diseño de una estrategia general de recuperación del control social y territorial, desmantelado en la etapa de transición entre los antiguos cuerpos de seguridad al nuevo. No presentó conceptos de adhesión de apoyos, mecanismos de cooperación con las poblaciones, ni mucho menos inventarios fidedignos de los actores criminales a partir de sistemas de recolección de información eficientes.

El tercer factor ha sido la ausencia de evaluación estratégica del desempeño policial desde la plataforma filosófica, a partir de la cual se ha intentado orientar acciones durante el período de posguerra. La restricción acá ha sido que la doctrina policial ha estado inmersa en un debate inconcluso que ha fluctuado entre los formatos

garantizar despliegues basados en consideraciones estratégicas de rigor; iniciativas que priorizaron anti-guerras áreas de control y presencia guerrillera en un fallido intento de erosión de su capital social y en donde se registraban índices delictivos sumamente insignificantes.

<sup>8</sup> Otra limitante es que ingresaron a escena otros actores competidores, que comprometieron el principio de monopolio de la fuerza del Estado, tales como pandillas, grupos armados ilegales y fuerzas de exterminio social. El problema de factibilidad del modelo policial en construcción con esta compleja realidad, generó también la oportunidad para una privatización de facto de los servicios de seguridad, sin dejar de tenerse en cuenta claro está, que se trata de un fenómeno global y que tiene otras diversas y amplias motivaciones.

militarizados<sup>9</sup> a otros civiles de proyección comunitaria<sup>10</sup>. Esto sin que ambos se hayan desarrollado de forma completa, que hayan generado registros sistemáticos de éxitos y fracasos o incluso se hayan desenvuelto en plazos razonables de tiempo como para que los gabinetes de seguridad hayan tenido la certeza de mantenerlos, modificarlos o desecharlos.

El formato militar nunca fue completo<sup>11</sup>. Es claro que nunca adoptó esas formas en estricto sentido, su funcionalidad y éxitos sólo podrían verificarse con un estudio pormenorizado del rendimiento de los antiguos cuerpos de seguridad pública en los años setenta y ochenta. Ineficaces en sus metas contra insurgentes pero relativamente eficientes en el control de la actividad delictiva; constituiría una brecha por analizar y sería muy oportuno generar una investigación con esa retrospectiva. Su práctica cohabitó con el debate de sus detractores y con sus propios segmentos internos que no lo aceptaron. El entorno legal que requirió para dotar de condiciones su umbral de desempeño fue atenuado en numerosas ocasiones que limitaron sus metodologías<sup>12</sup>. Cabe a estas alturas plantear que

9 El modelo militar, ha perdido su base constitucional que le dio sustento en el pasado y que le permitió al ámbito de defensa, adscribir la seguridad pública y la función de inteligencia. Fue legal y legítimo en el marco del anterior orden político, surgido tras una Asamblea Constituyente en 1982 y robustecido por eventos electorales sucesivos basados en las reglas de juego de la institucionalidad establecida. Lo fundamental acá se refiere a sus recursos metodológicos y si los mismos fueron efectivos para procurar determinadas condiciones de seguridad. El orden constitucional que rige a Estados y sociedades son dinámicos y se adecuan a los imperativos de la realidad social, generalmente se anclan a prototipos políticos con cierta legitimidad global y consenso mayoritario; pero que en términos de ciencia política constituye un determinismo que no lo diferencia de otros como la desaparición del Estado o el fin de la historia.

10 Este último por ser incipiente, posee un ensayo parcial en el actual período presidencial y aún no se ha sistematizado una primera evaluación estratégica para verificar sus resultados. Al igual que el modelo militar se trata acá de identificar cómo se han generado mejores rendimientos para la resolución de problemas de inseguridad, más allá de la influencia que ejerce lo políticamente correcto.

11 Recuérdate que a pesar de todas las críticas acertadas que pudieron generarse en torno a tendencias regresivas en el nuevo cuerpo de seguridad, el fenómeno difícilmente alcanzó las características de los años de la guerra. Aspectos parciales que pudieron desarrollarse distaron mucho de la idea de un formato hasta entonces denunciado, pero que en esencia tiene sus propios atributos y contenidos estratégicos para funcionar y articular una lógica de trabajo y comportamiento. Esto requiere que se encuentre extendida entre sus miembros y aceptada plenamente, independientemente del mecanismo empleado para su implantación y consolidación.

12 La Ley Anti Maras, que en su momento presentó la administración del presidente Francisco Flores como una normativa para combatir a las pandillas, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en el año 2004. En un extenso documento de 144 páginas, los magistrados expusieron que muchos de los artículos e incisos reñían con una serie de principios y disposiciones constitucionales. Por ejemplo, se explicó que contravenía el principio de culpabilidad, en donde se estarían penalizando apariencias y aspectos, figura presente en sus artículos 1, 6, 8 y 29. Este argumento de la penalización, también de acuerdo a los magistrados, estaría presente respecto a las acciones de las maras, específicamente los artículos 6 y 25, lo que violentaría la seguridad jurídica. De esta forma continúa diciendo que el artículo 2 permitiría el juzgamiento de menores de 18 años, distanciándolos de otras normativas cuyas jurisdicciones existen para regular eso; o el artículo 30 que violaría las competencias de la Fiscalía General de la República (FGR) para ejercer la acción penal.

Todo lo anterior, sin embargo, no resolvió las cuestiones relativas a la naturaleza de las pandillas, en cuanto a estructura delictiva, de amplia presencia territorial, de dimensiones organizativas transnacionales. Debe dejarse claro que toda comunidad de crimen organizado, transnacional o local; derivan de situaciones sociales peculiares que generan un entorno subcultural de lo ilícito, en el cual median lealtades, tradiciones familiares, ritos de iniciación, códigos de honor y sistemas específicos de reclutamiento entre otras formas de adherencia coercitiva. Lo anterior no los hace una estructura delictiva menos peligrosa. En el caso de las pandillas salvadoreñas, se trata de organizaciones criminales cuyos rendimientos económicos ilícitos evolucionan hacia características de mayor complejización y en donde las capacidades de asocio o federación les concede bases para la consolidación de emporios y otras plataformas de expansión de su estructura.

El debate sobre sus orígenes sociales, como aspectos motivantes de su surgimiento se antepone a los retos de seguridad que su veloz complejización como organización criminal sigue planteando a las

planes como el Mano Dura y Súper Mano Dura fueron etiquetas partidizadas con las que se identificaron a los planes operativos normales de la corporación policial<sup>13</sup>. ¿A caso la voluntad del Estado por imponerse a los actores delincuenciales que han retado su autoridad se resquebrajó por su faccionalización interna<sup>14</sup>? ¿Qué ha sucedido con la dinámica al interior de la comunidad de seguridad pública? ¿Cómo caracterizar los formatos institucionales de todos los gabinetes de seguridad pública que se han sucedido en la posguerra? Las explicaciones simples no son suficientes ni desde la calificación de militarización, que desconocería el auge de la filosofía de policía comunitaria que no se ha evaluado exhaustivamente. Sobre todo, cuando un argumento incompleto pero muy dominante parece ser el de un policía comunitario que comprende la realidad y es capaz de resolver problemas sociales que no le competen por su especialización sistémica. Esto se refiere al conjunto de instituciones cuyas competencias están diseñadas para atenuar, resolver y prevenir problemas más complejos que tocará resolver en su fase final posterior al policía. Es decir, ha sido queja frecuente de los operadores policiales de muchos países que los problemas sociales postergados o atendidos en formas insuficientes e inadecuadas dieron origen a muchas crisis sociales graves y sus correlatos de actividad criminal y delincuencia. Que esas omisiones comprometieron la gobernabilidad y cuya complejidad se convirtió en materia a resolver para los policías que no estaban preparados para hacerlo. Existe una cuestión imperativa que no debe soslayarse en un análisis especializado de las instituciones públicas y se refiere a que en asuntos de sistemas sociales, pero específicamente políticos, una organización policial está diseñada y especializada para la procuración de la paz social y el resguardo del orden público. Esto significa que las pautas de actuación se sitúan en los ámbitos de efectos sociales y no causas. La discusión en torno a ser preventivo

policías de la región. El debate público aún no ha resuelto los asuntos prioritarios sobre una adecuada definición de este actor ilícito, ello seguirá impidiendo que la política pública de seguridad deje de estar fragmentada y se consolide como un esfuerzo estatal. El simplismo de minimizar su comportamiento, por el hecho de suponer que no presenta el nivel de un cartel dedicado al tráfico de estupefacientes, constituye una postura no técnica ni estratégica, lo que inevitablemente acarreará problemas para el diseño de políticas y estrategias coherentes. No obstante en la sentencia se estableció que la ley antimaras era contraria al Programa Nacional de Política Criminal establecida en la Constitución de la República. Lo cierto es que las formulaciones de políticas hechas por los gobiernos de postguerra, no han logrado los consensos necesarios para que se conviertan en estrategias de Estado. En definitiva no está demostrado si la Política Criminal que se recoge en la Constitución es la adecuada para atender la complejidad de la violencia y la inseguridad del período de posguerra y cabría señalar además si la brecha entre la misma y las propuestas de cada gobierno no estaría determinado por la complicada evolución de los problemas de seguridad pública o hayan carecido de las interpretaciones necesarias y concretas que se han mostrado insuficientes o ausentes. Cada época tiene sus cuerpos legales pero ellos siempre están expuestos a ser sobrepasados por la realidad social.

Para efectos comparativos también en la región calabresa del sur de Italia, existe abandono del Estado, los gobiernos locales resienten la vigilancia de los gobiernos regionales más centralizados y sus operaciones económicas criminales están basadas en tradiciones familiares, en donde todos sus miembros cumplen un rol importante, compartimentalizado dentro de la N'Dranguetta y observa sus propios códigos de ética y honor (Rodríguez, 2010a).

13 Afirmación de un jefe policial que se ha desempeñado en distintas áreas de gran responsabilidad dentro de la PNC; quien hizo esas reflexiones en el marco de un seminario estratégico, realizado en 2009 sobre seguridad pública, y en el que se plantearon por cuestiones metodológicas reglas de mantenimiento de reserva por parte de los distintos participantes.

14 “... De cómo por la maquinaria estatal fluyen intereses diversos que asumen segmentos importantes de la burocracia pública, reproducen maneras de hacer las cosas e incluso se movilizan al apoyo o veto de toda iniciativa conducente a transformar la estructura y la complejidad de su entramado. Se incluye acá esta captura por parte de grupos fácticos pertenecientes a la sociedad formal e incluso criminal, de aquellos ámbitos claves o relevantes del Estado, para estimularlo hacia la concreción de intervenciones ampliadas hacia escenarios y materias que se han juzgado pertinentes...” (Morales Peña, 2012, p. 232)

y asertivo para los problemas sociales en sus fases de agravamiento constituye una arista de intervención propia de otras instituciones públicas especializadas, de las que se demanda inversión social y trabajo territorial. Su inclusión en el menú de preparación del policía es beneficiosa, pero para el largo plazo será de alcance parcial, sobre todo si no se desarrollan formas conjuntas cualitativas para la intervención social. De tal suerte que no se trata de una academización del policía, sino de formar a un líder estratégico que emplee métodos anticipativos para prevenir la crisis aún en contextos de deterioro social constante, se muestre versátil en su empeño de adaptación y gestione el riesgo de una forma inteligente; es decir, para el largo plazo, y con intervenciones creativas y factibles para luego diseñar rutas estratégicas de donde deriven repercusiones positivas y oportunas.

### **A. Perfil del policía estratégico**

La construcción de un perfil sugiere un ejercicio de distinta profundidad para concebir atributos y competencias con las que se organizarían planes de estudio, entrenamiento, burocracia especializada, oferta educativa y otros aspectos. Pero el perfil profesional no puede ser algo pretendido, sino que debe partir de la lectura de la realidad, del examen minucioso de variables estructurales y coyunturales. Es decir, mediante el reconocimiento de que los procesos de violencia y auges delincuenciales tienen muchas vertientes en la exclusión económica, en el atrofiado mundo laboral, en la imposibilidad de los ciudadanos para acceder a los servicios públicos, a mejores ingresos y por lo tanto a la poca factibilidad para constituirse como consumidores. Asimismo que el Estado ha omitido diseños más avanzados en políticas públicas, donde los esfuerzos institucionales para la procuración del empleo, la política fiscal, social y la económica; poco han coincidido con las tendencias emergentes en el ámbito de la seguridad pública. Al no existir suficientes oportunidades de empleo, crece el ocio y la desocupación; surge la actividad informal u otras de índole ilícitas. La política fiscal no ha sido un instrumento para solventar con inversión social las necesidades crecientes, mucho menos para dotar de recursos suficientes al aparato policial y las dificultades inherentes a la seguridad. La política social ha tenido una correlación con la disponibilidad de recursos financieros y su óptima gestión; pero no es fácil desmontar o focalizar estructuras de subsidios en contextos de crisis económica y esto no puede ser subestimado en los análisis de seguridad. Cuando han acontecido ciclos de repliegue institucional orientados a la desarticulación de las coberturas y la protección social, han emergido y se han instalado con fuerza el deterioro y la merma de la calidad de vida; el malestar se ha procesado en mecanismos reguladores como la migración, la informalidad o las conductas del riesgo, muchas de ellas basadas en la vida fácil. El Estado, en el pasado, también redujo el poder ciudadano, al convertir en clientes a los segmentos de población que eran destinatarios de los servicios públicos y que fueron concesionados a los grupos empresariales.

Esta es la dimensión de realidad que debe trabajar y analizar un policía que aspire a perfiles estratégicos de identidad, pero el conocimiento del entorno no debe ser sólo periférico sino global, la complejidad de los problemas traspasa fronteras y la necesidad de integrarse en red a otras policías y Estados implicará aprender de distintas metodologías, homologar pautas de intervención o admitir que los problemas que se gestan en el entorno vecinal próximo repercutirán o generarán consecuencias diversas en el plano nacional.

Para los propósitos del presente estudio, se expone un planteamiento de respaldo a manera de acervo y concepto acerca de cómo un policía estratégico puede ser preparado para seis grandes contextos, sobre los cuales deben gravitar los contenidos educativos del nivel de posgrado y las fases mayoritarias de su formación.

En primer lugar el policía estratégico debe ser formado para que sea capaz de construir Estado desde abajo, su desenvolvimiento orientado a la institucionalidad debe contribuir de tal forma que pueda ser apreciado como un actor expresivo de la estatalidad para los imperativos y esfuerzos colectivos de la cohesión social. Significa que sea identificado como un interlocutor válido o legítimo para arbitrar en medio de las dinámicas de la conflictividad social. Se trata más bien de un habilitante de institucionalidad, de un tejedor de reglas y pautas de autoridad; dispensación de un servicio que cree coaliciones de apoyo local de todos aquellos que rechazan la presencia de organizaciones criminales. Implica la garantía de extender en el tiempo y en el nodo territorial un factor presencial disuasivo que inhíba a otros actores ilícitos en sus intentos por ocupar o llenar los vacíos de autoridad.

Significa que las condiciones que se propician sean irreversibles, genere correlaciones sociales favorables y abran el camino a otros miembros de la burocracia especializada del Estado y que tienen base territorial. Este esfuerzo incluye el desmantelamiento de las redes de apoyo comunitario de las estructuras delictivas, implicando además el ataque a sus redes de informantes y colaboradores. Conlleva al fomento del liderazgo en los operarios de la seguridad y el empoderamiento de la población para tomar responsabilidad sobre sus propios asuntos. Esto va más allá del policía comunitario que enfatiza la construcción de puentes con el ciudadano, y que también es necesario, pero no se plantea cómo recuperarlo definitivamente para la legalidad o cómo extraerlo del secuestro social o cooptación por grupos que han prevalecido con reglas de la paz criminal o estimulado la no observancia a las que dispensa el Estado.

En segundo lugar, el policía estratégico debe ser preparado tomando en cuenta la experiencia acumulada para la gestión inteligente de acontecimientos desbordantes de masas. El manejo de multitudes y la prevención de desórdenes públicos o violencia callejera es quizá el factor más demandante para el profesionalismo policial y su tecnicismo: de cómo resuelva y dé tratamiento al fenómeno dependerán aspectos como la confianza, el prestigio, la influencia y la credibilidad, puesto que serían escenarios límites y los atributos mencionados no se sostendrían únicamente con la relación pacífica que se practique con la ciudadanía y sus comunidades. Requiere una comprensión real de las demandas.

En tercer lugar, el policía estratégico debe estar preparado para ser un líder en medio de las crisis ocasionadas por eventos naturales extraordinarios y que planteen coyunturas críticas al orden social; crisis en donde se requiere el procesamiento sobrio de situaciones de calamidad, implique una intensa identificación con la población afectada y en donde el desempeño y la eficacia se desplacen desde la atención oportuna de la emergencia hasta la recuperación de la normalidad y la apropiación de la cotidianidad social.

En cuarto lugar, un policía estratégico debe obtener una formación para superar las visiones periféricas estrechas, lo que implica trascender de lo local a lo global<sup>15</sup>.

15 La formación de este tipo no puede circunscribirse sólo a la cúspide de la estructura, debe

Debe entender que en un mundo complejo e interdependiente, de amenazas transnacionales, de intereses comunes y compartidos, puede demandarse su participación en escenarios críticos de su entorno vecinal, regional, hemisférico e incluso otros más distantes de tipo extra continental. Las hipótesis de Estados fallidos, nation-building, peacebuilding, intervenciones bélicas humanitarias, cambios de régimen u otras susceptibles de generar zonas caóticas, pueden constituir desafíos a las competencias y formación con la que son preparados los policías. Sin embargo, esto no debe emplearse para legitimar planes de ocupación, ni desmantelamiento de naciones independientes, que ha sido una práctica reciente de las grandes potencias. La participación debe estar regulada por la ley internacional, e incluso esta no debe derivar de correlaciones especiales de fuerza al interior del Consejo de Seguridad para dotar de marco legal a sanciones u otras actividades militares ilegítimas. Por ello debe recuperarse la gran tradición del solidarismo hacia aquellos países que son amenazados o atacados, esto debe incluir la posibilidad de asistir al agredido en todas las formas posibles, incluso las de índole de defensa. Por supuesto que cada escenario tiene sus consideraciones técnicas, estratégicas, políticas y morales, pero fluyen como circunstancias que pueden extenderse también a la de Estados degradados (Estado de la Región, 2011) por eventos extraordinarios como huracanes, terremotos, tsunamis y otros; situaciones que no deben ser aprovechadas para ocupaciones sorpresivas.

En quinto lugar, un policía estratégico debe ser formado -en relación con el contexto anterior- para competencias amplias que le proporcionen bagaje transcultural e intercultural y tener así conocimiento pleno de estas poblaciones nativas, lo que significa experticia antropológica, histórica, lingüística-idiomática. Participar en un escenario distante donde no se cuenta al menos con las competencias comunicativas de una segunda lengua extranjera como el inglés, genera una desventaja relevante y excluye de la posibilidad para aprender y acumular experiencia y por lo tanto estropea el enriquecimiento del propio acervo.

En sexto lugar, un policía estratégico debe tener garantizada una preparación que lo capacite para contar con el bagaje tecnológico, informático y logístico necesario para desenvolverse en la crisis, en el marco de despliegues prolongados. Necesario es entonces que forme competencias para el ciberespacio y el mundo virtual, donde ha migrado una inmensa mayoría de interacciones humanas, o por imperativos de desempeño en escenarios de escasez de recursos, de limitado apoyo o incluso de hostilidad ambiental.

Asimismo, un policía estratégico debe contar con tres competencias clave, de carácter integral y transversal. La primera se refiere a la versatilidad estratégica, es decir que el grueso de su trabajo trascienda lo inmediato, diseñe para los largos plazos, sea sumamente creativo en las soluciones que proponga, y más importante aún, es que sepa cómo hacer las cosas, cómo resolver problemas de gran complejidad. El policía debe ser competente en las formas de cómo implementará una solución que se haya concebido; la versatilidad acá es entendida como una capacidad de

---

permear las jerarquías y grados; pues el desplazamiento a un teatro distante no es asunto que concierne exclusivamente a mandos, sino que quienes participan incluye también niveles básicos, los cuales dispondrían de un servicio educativo ad hoc y entrenamiento especializado. En el caso de los militares, los miembros de baja jerarquía han sido adiestrados en la misión, en los aspectos de seguridad del contingente y tareas específicas por cumplir en el terreno. Los mandos por sí solos no pueden operar, sino se apoyan en jerarquías de base, con las cuales se construye la experiencia y se transfiere el conocimiento adecuado sobre el entorno internacional.

adaptación constante, con la celeridad y sentido práctico indispensables para desempeñarse en diversas funciones. Este concepto, sin embargo, no debe invitar a su desnaturalización, sino por el contrario, a su especialización sistemática, que se refiere a constituirse como garante de tranquilidad ciudadana y el orden público, que es una expresión fundamental de la gobernabilidad. La versatilidad es necesaria porque plantearía un espacio relevante para la transdisciplinariedad; además, una significativa cantidad de militares y policías que han participado en sociedades pos conflicto o contextos de Estados fallidos o frágiles han tenido que desempeñar funciones diversas, aprender sobre el terreno e interactuar de formas más amplias y en múltiples materias (salud, construcción de viviendas, organización civil, levantamiento de censos, habilitación de infraestructura, capacitaciones, transferencia de conocimientos<sup>16</sup>, adaptaciones de la experiencia propia). Este imperativo de realidad le ha significado un aprendizaje y ello ha tenido y tendrá sus impactos en las necesidades de formación y en las demandas de modernización de la oferta educativa.

La segunda competencia concierne a la adopción de metodologías de trabajo anticipativas. En este sentido, apoyándose en una lógica desburocratizante, que no reditúa para el desempeño y resultados. Se trata de la presencia significativa de una lógica preventiva, que supere el rezago de la cultura de lo reactivo, que estimule la innovación en la forma de hacer las cosas. Este esfuerzo debe invitar a la revisión crítica de los modelos organizacionales, sus estructuras y funcionamiento. Más allá del marco institucional, se deben estimular también los desempeños económicos y sociales de la corporación policial, los impactos de sus políticas públicas, puesto que habrá problemas sociales e internacionales muy complejos, que generarán crisis de distinta intensidad y que podrán ser regulados por políticas públicas consistentes; lo serán también de naturaleza más complicada por su expresión sorpresiva, transnacional y de efectos prolongados que demandarán que el policía haya ensayado muchas rutas y pautas de tratamiento. Solo metodologías avanzadas de preparación pueden proporcionar eso.

La tercera competencia transversal es la habilidad para el procesamiento inteligente del riesgo que constituiría otra arista complementaria en el perfil de un policía estratégico. En este sentido, se propugnaría por competencias para prevenir escenarios volátiles y crisis potenciales, pero también para lidiar con las mismas. Los imperativos de especialización en materia de seguridad no deben erosionar el requisito vital consistente en que los policías conozcan la dinámica administrativa, técnica y operativa de su estructura; sino también, la del resto de instituciones del Estado a las que suele acompañar, a las que apoya para resolver problemas específicos de sus ámbitos institucionales.

Debe tener claro que el déficit de muchas políticas públicas de esas instituciones del Estado, o el desempeño de las mismas, podrían generar efectos adversos en el área de seguridad pública; por ejemplo: las políticas sociales, las de índole económica, las fiscales, de alimentos y otras. El riesgo se conceptualiza como la condición progresiva y degradativa del entorno social o natural, que lleva un potencial de desastre, deterioro o calamidad de amplio impacto público, el

<sup>16</sup> Recientemente, en declaraciones del Jefe policial de la División Antipandillas, Pedro González, se anunció el inicio de una coordinación con la Academia Nacional de Seguridad Pública para brindar una capacitación sobre el lenguaje y modos de comunicación de las pandillas. Esta iniciativa va dirigida a personal policial de Centroamérica.

cual se puede propiciar desde la actividad humana o desde las manifestaciones extraordinarias de la naturaleza. De allí que el formato educativo se plantearía como una competencia basada en el procesamiento inteligente, que supone dos objetivos estratégicos: uno referido a la especialización para la inteligencia<sup>17</sup> cultural, financiera, policial, entre otras, porque es base para la información o para generarla como recurso para alimentar la toma de decisiones; imperativa por el fortalecimiento de la cultura de inteligencia pues todo miembro de la estructura es un recurso clave para la información. El otro contenido concierne al procesamiento que implica no solo su sistematización, sino más importante, su asimilación para el aprendizaje, la actuación y el diseño innovador.

Finalmente, otro componente de análisis necesario de exponer para la comprensión del perfil estratégico del policía se relaciona a las tipologías o perfiles de salida para sus distintos niveles jerárquicos. Uno de ellos concierne al perfil “planificador”, capaz de diseñar políticas públicas y ajustarlas a la normativa nacional, a los valores nacionales y de la organización, con atención importante a la gestión económica y propiciadora de evaluación específica, medición de impactos y re asimilación de experiencias.

Un segundo perfil plantea al “estratega” de seguridad, capaz de dimensionar las maneras del qué hacer, cómo llevarlo a cabo, dónde y cuándo, con un procesamiento efectivo de cortos, medianos y largos plazos, materializador de prácticas avanzadas de coordinaciones interinstitucionales, interdisciplinarias e intersectoriales; congruentes para los ámbitos decisionales en sus dimensiones operativas, tácticas, estratégicas y político-estratégicas e incluso multinacionales.

El tercer perfil es más conducente al tipo “analistas”, especializado en la ingeniería de la decisión, la estadística y la prospectiva. Se requiere no solo para generar diagnósticos de calidad, sino para que desarrollen también índices cualitativos claves para el estudio y seguimiento de tendencias de seguridad en sus características actuales y potenciales. Para ello será precisa también la familiarización con modelos de elección racional y otros recursos metodológicos y parámetros para abordaje de emociones, personalidades, etc.

Una cuarta tipología se denominaría “asesor”, perfil que podría recoger aspectos complementarios de especialidades anteriormente expuestas. Este es el imperativo de consejero de seguridad competente para proporcionar tratamiento a las necesidades de asesoramiento del mando policial e incluso al funcionamiento de las comunidades de seguridad pública (jueces, fiscales, procuradores, ministros, diputados, diplomáticos, líderes militares, líderes empresariales). Puede significar

---

17 De nuevo, la inteligencia no puede reducirse a un mero esfuerzo educativo normado de especialización, aunque lo incluye; sino que implica una preparación transversal en la que intervienen los distintos niveles de formación; todo miembro de una organización pública especializada para la seguridad, debe y es un sujeto potencial para las tareas de recolección de información y su procesamiento para la decisión. Una formación que no cree estas capacidades desde los niveles iniciales impactará negativamente el rendimiento futuro de la estructura policial. Significa pues, legitimar el principio básico con el que se reitera cada año la formación y transferencia de competencias, propio de los contenidos estratégicos transversales de los sistemas de educación pública y todo su espectro. A manera de ejemplo se compara con la preparación para enfrentar eventos naturales, que lleva implícita una estimulación formativa temprana y vital; que no puede ni debe demorarse hasta los grados superiores de secundaria o universitario. Por ello plantea diseños ad hoc escalonados, pero que garantiza el tratamiento permanente para el moldeo de experticias, y la inteligencia en este caso no es la excepción.



una cultura del asesoramiento que atienda cuestiones idiosincráticas, movilice el capital de la experiencia, genere sinergias de acervos culturales y profesionales y se guíe por el conocimiento de la historia del país y de la organización, mostrándose funcional para el relevo generacional ordenado.

## **B. Competencias especiales para el policía estratégico**

Al respecto, algunos autores han trabajado el concepto de soldado estratégico (Stinger, 2010) y la forma de cómo debe ser educado; desarrollan un planteamiento en el que se examina la naturaleza de los problemas emergentes referidos a seguridad y por ende proponen nuevos perfiles para adecuar a los militares a los escenarios en donde se desarrollarán.

Para el caso de este estudio se entenderá como policía estratégico al agente de cambio social en evolución constante, en ejercicio permanente de adecuación de su estructura a las circunstancias y coyunturas de seguridad. Sobre todo debe erigirse como actor que gestiona inteligentemente una cultura de anticipación a los problemas y una inherente capacidad para desempeñarse en la crisis y los escenarios extremos<sup>18</sup> (Morales Peña, 2008).

Para ello debe participar en el diseño de un nuevo perfil profesional de carácter avanzado, que implique a su vez un proceso de descentramiento de lo local y su anclaje geográfico como ámbito de actuación restringido. En contraparte a lo tradicional que plantea lo esperable, lo obvio y lo inevitable, que lo estimule o conduzca para asumir y explorar nuevas situaciones límite de riesgo social que pueden en un momento dado sobre exigir sus capacidades.

Es clave por lo tanto, intervenir en la formación y educación policial, puesto que los planes de estudios bajo un enfoque de modernización deben incluir nuevos conocimientos especializados, para un policía estratégico con perfil de participación en misiones en el extranjero, en escenarios postconflicto o de construcción de la paz y preparado para gestionar crisis extraordinarias o desbordantes en sus propias sociedades. Estos estudios especializados deben referirse al aprovechamiento de distintas condiciones y áreas de conocimiento como las que a continuación se plantean.

Primero, constituye una ventaja para los cuerpos de policía el hecho de provenir de sociedades cuya composición y diversidad étnica, cultural y social; se procesan y aseguran para la unidad y no para la división. Asimilando el aporte creativo filosófico, sociológico y antropológico para el sistema educativo policial, lo que otros asumen como sistemas de inteligencia etno-humana. De cómo estos cuerpos, representados desde la diversidad apuntada, pudiesen portar los atributos para enfrentar la resistencia de algunas poblaciones nativas en sociedades post conflicto y en algunos estados fallidos. El policía, como agente individual, no debe crear animadversión a donde se le ha enviado, está obligado a parecerse lo más posible a la comunidad o sociedad donde se le destaca. Cuando existe afinidad histórica o lazos étnicos e identificaciones mutuamente coincidentes en torno a lo económico y lo cultural, la gestión de convivencia social incrementa su umbral para el éxito y con ello se contribuye a la condición de seguridad.

Sin embargo, el policía asume que se encuentra limitado para resolver problemas (Policía Nacional Civil, 2010). Esto es así por la influencia de diagnósticos maniqueos que no solamente son deficientes en lo exhaustivo del análisis de la realidad social, sino además inhiben para servir, anulan la posibilidad del valor agregado y en

<sup>18</sup> El imperativo acá es la claridad sobre su perfil profesional. Una condición indispensable es que haya resuelto el porqué de optar por una determinada fisonomía preparatoria.

consecuencia se obtiene un prototipo policial experto para lidiar con los efectos. En este nivel, únicamente intervienen en forma omnipresente las soluciones superficiales y fáciles, descartándose en el proceso diseños creativos e ingenierías conceptuales promedio que renueven el pensamiento y el liderazgo de los policías.

Segundo, es necesaria la inclusión y desarrollo sistemático de la inteligencia cultural, lo que supondría un esfuerzo consciente de auto reconocimiento de los límites del paradigma lógico racional de origen occidental que ha inundado durante mucho tiempo los conjuntos de percepciones de los miembros de las corporaciones policiales. América Latina no ha escapado a ello<sup>19</sup>. Esta especialidad también demandará psicología e inteligencia emocional, plataformas con equipos multidisciplinarios estimuladores de prácticas permanentes, de gestiones avanzadas de múltiples personalidades y habilidades, en donde se garantice la complementariedad de rendimiento, innovación, facultades creativas, planteos de orden y sistematización y recursos coadyuvantes para la cohesión. Todos ellos como partes indispensables para el moldeo de un diseño interesante de convergencia de sensibilidades inherentes al talento humano, a fin de que sean la base para el potencial de un colectivo. Pero más importante aún, el policía enviado a escenarios geográficos distantes de crisis<sup>20</sup> debe conocer la cultura nativa, preferiblemente dominar la lengua local o hacerlo con una lengua de uso y aceptación universal para efectos de mejora en las coordinaciones de trabajo con otros participantes internacionales. Debe además saberse conducir con los civiles, tener claridad de la idiosincrasia que está de por medio, las maneras de resolver, los conceptos de tiempo, las nociones de espacio, los imaginarios y utopías de los otros.

El ciudadano, por desconocimiento de la cultura y metodologías de trabajo de las instituciones estatales con dispositivos jerárquicos y disciplinarios sumamente amplios, suele obviar que las mentalidades prevalecientes<sup>21</sup> (Linz, 1996) en cuerpos militares y policiales median omnipresentes encuadramientos estratégicos de misión, que el espacio de la deliberación es limitado y que ello es necesario que así sea so pena de perder eficacia e impactar en la cohesión de los agrupamientos internos.

El estudio de las maneras de resolver constituye una arista de mucha importancia. Una corporación puede ser eficaz, pero desde una plataforma muy burocrática que puede comprometer las iniciativas organizacionales en el mediano plazo, y propiciar una repercusión negativa en contextos de gestión de eventos decisivos.

La noción del tiempo posee una clave cultural: la prontitud no necesariamente coincide con respuestas prudentes y por ende no se relaciona a la generación de resultados deseables. Los extremos de tiempo que medien en la formulación de una respuesta moldean una capacidad de procesamiento de una demanda, pero la

19 Implica un esfuerzo consciente de auto reconocimiento y estudio exhaustivo de la propia práctica cultural y de cómo esta ha impactado favorable o desfavorablemente en el desarrollo institucional y su desenvolvimiento social, un énfasis por determinar el peso de formas no lógicas ni racionales, sino emocionales y deliberadas, podría esclarecer su influencia en el asunto de analizar si acaso han sido las adecuadas para lidiar con las realidades sociales de América Latina y su tipología de problemas de seguridad pública. Examinar la incidencia de las escuelas occidentales en la formación policial es necesario para encontrar brechas y perfiles divorciados de los entornos de seguridad de estos países.

20 Referidos a sociedades postconflicto, de construcción de la paz y otras tipologías con distintas situaciones degradativas de la autoridad del Estado.

21 Las mentalidades prevalecientes constituyen una categoría de análisis con las que Linz define y tipifica un régimen; en ellas se encuentran instaladas las visiones de mundo dominantes, la base de las articulaciones ideológicas en las que se sustenta un régimen y que impregna también los mundos de la cultura y economía (si se plantea en clave analítica de Habermas). Estas reproducciones ideológicas, que llevan implícita la idea de estabilidad y de dirigirse a los gobernados, también impregnan a las organizaciones estatales como la policía y los militares, generando interacciones complejas también ya conocidas como las adherencias a concepciones que asumen la representación histórica y exclusiva de la república.

forma de cómo se asume responde con el sentido de prioridad o acumulación de energía de reserva para que la organización continúe con iniciativas posteriores.

Mientras tanto, en la categoría espacio, se está consciente de que existe en términos de posibilidades, ventajas, hostilidad, riesgo y otros. Se desenvuelven aspectos muy dinámicos y los conceptos de seguridad pasan por la mimetización, por la habilidad de transformar desventajas en oportunidades para el desempeño basado en creatividad, innovación e iniciativas constantes.

En cuanto a los imaginarios, las variables son aún más sofisticadas porque gestionan el sentido de pertenencia, moldean las lealtades, el sentido del deber y la fuerza de la distinción (Bourdieu, 2012) para prevalecer, resistir o sobrevivir. Se asume el resguardo de la continuidad del colectivo como un reconocimiento a su vocación para seguir existiendo; por lo tanto, despliega sus propios conceptos de trascendencia moral, histórica, cultural o espiritual.

En lo concerniente a la utopía, se recoge el conjunto de la estructura de causa, umbrales de expectativas, estados ideales de llegada; plantea el forzamiento de los estados reales de situación a otros posibles y deseables, y en el proceso emerge la voluntad, capacidades de búsqueda e interiorización del auto sacrificio. Los especialistas militares de las naciones avanzadas lo consideran un aspecto fundamental para entender a quién identifican como enemigo (Vlahos, 2008).

Tercero, el dominio de inglés u otras lenguas extranjeras se vuelve fundamental. Para efectos de validar interlocutores, comprensión de los universos, idearios e imaginarios colectivos de otras naciones. Nada es más importante que el lenguaje, puesto que el contenido idiomático trae instalado la visión de mundo de aquellos a quienes debe proponérseles la paz; en este sentido, es la forma más inteligente de no estar ausente, es el recurso clave para ingresar al circuito de la comunicación de esa sociedad determinada. Recuérdese que el idioma es una expresión de dominio y es comprensible que de parte de los receptores de la acción policial se asuma un asocio artificial y mecánico entre toda la violencia estructural y el portavoz de una política en fase de implementación.

Cuarto, el dominio de tecnologías de vanguardia<sup>22</sup> implica situarse en la dinámica de la sociedad del conocimiento, que obliga inevitablemente a la búsqueda de nueva información y al análisis minucioso de los parámetros intervinientes en el conflicto social. El uso de la tecnología plantea adicionalmente y en paralelo la cohabitación con la sociedad del riesgo, lo que conlleva a que el policía estratégico se forme entre lo antiguo y lo moderno, por la inequívoca razón de que viejas y nuevas formas de lo ilícito prorrumpen en fórmulas sofisticadas, erosionando a su paso todo alcance de la ley.

Quinto, la gestión de crisis y la prevención de conflicto constituyen escenarios per sé necesarios para la formación avanzada del policía estratégico, en el caso de la

---

22 No se trata solamente del dominio de TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación), sino que plantea un esfuerzo cualitativo para reducir la brecha digital, de asequibilidad a una mayor alfabetización cibernética, no son deseables perfiles de operarios que digitan sus informes en un Word, del que conocen sólo un 30% de sus funciones; sino que por el contrario, existan competencias para un uso de herramientas avanzadas y de otro software especializado que sobrepase el umbral de la familia del Office. Pero la relación de los policías estratégicos con las tecnologías de vanguardia, debe extenderse a la logística e infraestructura que les provee soporte, la experiencia ad hoc que generan las mismas, sus aplicaciones prácticas y potenciales, el dominio sobre redes distribuidas, tecnología satelital, fotografía avanzada, GPS entre otros aspectos. El desarrollo y propiciación de condiciones bajo la lógica del formador de formadores de personal especializado en apoyos tecnológicos orientados a competencias inherentes a la seguridad informática, ciberestrategia y contraespionaje electrónico.

crisis, no obstante su conceptualización sea complicada o no consensuada (Torres Grau, 2008). Un cuerpo policial sin problemas se convierte en un ente público que no podrá probar sus destrezas, simplemente no podrá medir su desempeño en tiempo real y por lo tanto será incapaz de establecer su umbral para sobre exigirse. En cuanto a la prevención de conflicto se trata de una condición en donde el policía estratégico sea lo suficientemente previsor para advertir peligros futuros y factores generadores de algún tipo de inestabilidad. Induce a invertir la ecuación clásica de la jerga en seguridad pública en donde se sostiene que la delincuencia en general se encuentra dos pasos delante de la autoridad pública. Acá es importante la innovación en la seguridad pública, en la capacidad de recrear fases posibles de evolución de lo ilícito, al incremento de ese esfuerzo por gestionar los efectos críticos del tiempo futuro; se traduce en el tratamiento de las causas de los mismos en tiempo presente. De tal suerte que el policía estratégico requerirá de nuevos códigos de comunicación para blindarse y garantizar con ello su posibilidad periódica de auto corrección institucional.

### III. Paradojas de la gobernabilidad y autoridad estatal limitada

El concepto de “zona limitada de autoridad del Estado” se desprende de un planteamiento básico, que se refiere al hecho de que la procuración de seguridad y la provisión de otros servicios que derivan de la presencia de autoridad pública son proporcionados por otros actores –no estatales en este caso– y que emergen como aquellos a los que recurre la población local. Lo anterior se ha generado por un acumulado de desatención progresiva hacia la ciudadanía que ha ido erosionando gradualmente todo el tejido de institucionalidad. Es decir que el Estado se ha desenvuelto en ciclos recurrentes de degradación que han incluido su deslegitimación, la prolongación de su ausencia y el débil procesamiento de los efectos de sus omisiones de política; en una lógica proporcional al aumento de poder de aquellos actores, tales como las organizaciones criminales.

Sin embargo, el concepto es insuficiente porque implícitamente sugeriría que también existen zonas de autoridad ilimitada para el Estado, que resultarían imposibles de identificar y definir por cuestiones de realidad inherentes a la era global caracterizada por lo virtual, instantáneo e interdependiente. En todo caso, para el Estado en la periferia el desarrollo histórico, muestra que aún no ha logrado colonizar soberanamente todos sus espacios y que por lo tanto enfrentaría actores con vocación sustitutiva e incluso usurpadora de la autoridad.

Pero más allá de los retos que pueden significar para un país el logro de una condición de control sobre sus espacios, importante es saber cómo las demandas sociales en expansión y de creciente diferenciación se enfrentan con aparatos gubernamentales con pocos recursos económicos, autoridad restringida tanto en ámbitos geográficos como de competencias especializadas y rendimientos institucionales muy deficitarios en estructura, funcionamiento y cobertura jurisdiccional<sup>23</sup> (Crozzier, 1975).

23 Esta es una adaptación de una de las principales conclusiones de Crozzier, Huntington y Watanuki sobre los problemas y retos que enfrentaban las democracias capitalistas avanzadas en el contexto de mediados de los años setenta. Se estimó procedente su aplicación para el caso de El Salvador, no sólo porque dejó de ser una economía eminentemente agrícola, terciarizándose con la hegemonía de los servicios financieros, sino además porque desde 2007 es clasificado, no obstante todas las consideraciones políticas y técnicas deficitarias que mediaron, como un país de renta media.

En este sentido, la discusión sobre este punto conduce a la exploración de la brecha de inserción efectiva de países periféricos a la globalización y cómo la distancia con los grandes contenidos meta de logro de info riqueza han producido sismas con los problemas estructurales históricos, mostrando una condición de incapacidad general del Estado para resolver, abordarla o reducirla.

Los desafíos acá se ubican en la posibilidad de intervención que un Estado puede materializar a través de uno de sus entes especializados: la policía, en contextos en el cual no se detenta el monopolio de la fuerza y en donde existen distintos actores legales<sup>24</sup> e ilegales<sup>25</sup> que buscan acomodar poder e influencia e implementar sus metodologías lícitas e ilícitas.

Para ello, es necesario apuntar que el riesgo mayor de fractura de la gobernabilidad no se contiene procurando en exclusivo un buen gobierno, que lo reduciría a una cuestión de rendimiento, muy de administración pública, centrado en demasía en la política pública como producto político cuyo diseño prevendría la crisis y distanciaría a la sociedad del caos; siendo el mayor riesgo de afectación de la gobernabilidad el que estriba en la fuerza que ejerce la desintegración social y la desarticulación nacional y su implícita incapacidad para reconstitución de la autoridad, cuyos impactos se extenderían más allá del ámbito local y podría circunscribirlo a inevitables connotaciones globales. En las palabras de algunos especialistas de la gobernabilidad, el asunto tendría la siguiente dimensión:

*“Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en 1651 en el cual la vida humana sin un Estado efectivo capaz de preservar el orden ‘es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta’” [Prats i Catalá, 2001, p. 109].*

De la reflexión se desprende que el Estado habría ido demasiado lejos en sus esfuerzos por asimilar la transición hacia la aldea global. Puede agregarse como un elemento de discusión que una tendencia prolífica y desagregada habría surgido, en la cual el Estado periférico habría generado su propio entorno adverso de riesgo y amenaza potenciados por prácticas sucesivas de acciones equivocadas y omisiones de gran repercusión (Morales Peña, 2012). En esta lógica, el Estado periférico propició una fórmula de inserción a lo global, auto mutilándose, mediante una intensa desburocratización, desregulación de su entorno. Un desmantelamiento de las redes de cobertura social que terminaría modificando su relación con la economía y los agentes empresariales que en ella se desenvuelven. Este refuerzo de una nueva relación de carácter asimétrica ocupó todos los espacios institucionales con reservorios de autoridad y lo dejó finalmente enfrentado a sus propios padecimientos históricos como la corrupción y la omnipresente y atrofiada cultura organizacional, además de otras potenciadas por la hegemonía económica y la difundida liberalización política de las fuerzas del cambio global, que estimularon su faccionalización en agrupamientos al interior de su burocracia y la infiltración de agentes corruptores y cooptadores (Morales Peña, 2012).

24 Principalmente militares y empresas de seguridad privada.

25 Crimen organizado, cárteles, pandillas, fuerzas de exterminio y grupos armados ilegales.

Al respecto, Joan Prats apuntaba de nuevo:

*“Aunque tras la caída del comunismo por un momento pareció que la gobernabilidad global iba a ser más fácil debido al aparente incontenible avance de la democracia liberal, estamos sin embargo ante una situación muy inestable por varias razones [...] (2) porque la incapacidad de muchos Estados para generar desarrollo en el nuevo paradigma tecno-global genera pérdidas graves de legitimidad que se traducen en desgobierno, fraccionamientos y conflictos internos, regresiones autoritarias, fundamentalismos, economía criminal o corrupción, violencia, inseguridad y amenaza a las libertades, resentimiento anti-hegemónico, guerras de baja intensidad y terrorismo...” [Prats i Catalá, 2001, p. 110]*

Pero sostiene en su análisis que también ha sido la incapacidad y negligencia deliberada por parte de los ganadores de la globalización (naciones info ricas) para incluir o procurar factores decisivos para la estabilidad y la sostenibilidad del desarrollo, además de la imposibilidad de estos para adaptarse en un mundo que tiende a la limitación de los “bienes públicos globales”.

De ese análisis pueden extraerse también algunos elementos que pueden contrastarse con ejemplos recientes tales como los referidos a cambios de régimen practicados en países como Afganistán, Irak<sup>26</sup> y Libia, fórmula presente con mucha intensidad y desarrollo en el actual conflicto civil en Siria. Esta práctica plantea una metodología de remoción de un gobierno y todo lo que representa por el sólo hecho de ser hostil al occidente o supuestamente amenazar los intereses de las naciones como Estados Unidos y Europa. Por cuestiones de contenido, interesa acá para el caso que nos ocupa, el hecho de cómo las naciones info ricas crean por su acción, más que por su omisión, islotes de inestabilidad, prototipos de Estados débiles sumergidos en cuadros situacionales de compleja violencia, que irradian refugiados a sus vecinos<sup>27</sup>, generándoles presiones adicionales y que requieren

26 En cuanto a la cifra real del número de víctimas mortales en Irak, desde la invasión militar estadounidense de 2003; no existe consenso al respecto. Un informe del Ministerio de Sanidad Iraquí con fecha de 2006, cifraba el número de muertos en 150,000 sin especificar si se trataba solo de civiles. El volumen de la cifra depende de la metodología de conteo que se asuma como práctica para dicha tarea; así por ejemplo el grupo independiente “Body Count” conformado por científicos e investigadores situaban la cifra en 162,333 hasta 2011. Siendo la mayoría iraquíes con un total de 157,531; mientras el personal militar de la coalición habría perdido unos 4,802 entre el período 2003-2011. Debe tenerse en cuenta que de acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS); aproximadamente 7 de cada 10 heridos por la violencia muere en los hospitales, lo que plantea para los efectos del conteo metodológico el imperativo de cruce e intersección entre estadísticas del Ministerio de Sanidad y los de Seguridad. El Pentágono por su parte divulga un balance de 110,000 víctimas mortales y en 2006 la revista científica británica “The Lancet” presentó una cifra de estudios que daba cuenta de 600,000 víctimas mortales. Si se toma de referencia el año 2007, uno de los más violentos los muertos fluctuaban en cantidades de entre 1,500 a 1,600, alcanzando casi los 10,000 sólo en los primeros cinco meses del año

27 Tan sólo en el Irak ocupado se habla de más de 600,000 muertes de civiles iraquíes desde que inició la ocupación estadounidense. Unos dos millones se habrían refugiado en el exterior, principalmente en Siria (1,400,000), Jordania (750,000), Egipto (100,000), Arabia Saudita (200,000), Irán (54,000) y Líbano (40,000); mientras los desplazados internos alcanzarían los 2,000,000 también (Mesa, 2010). En el caso del primero, también padece una guerra civil azuzada desde el exterior por algunas potencias occidentales. Además, el país estaría padeciendo los efectos ambientales y de salud pública de mucha población como la de Al Faluya, en donde se habría usado munición portadora de uranio empobrecido, el entierro de miles de minas sin explotar derivadas de las bombas de racimo empleadas durante la invasión militar, y finalmente la zozobra de toda una sociedad por la inseguridad y las espirales de violencia, en donde el terrorismo suicida dejaría un saldo importante de bajas civiles. Todo en su conjunto apostado en un enorme costo para sobrellevar un estrés postraumático complejo e incalculable. El ocupante además registra sus propias bajas, cifrada en casi 5,000 muertes de soldados y más de 18,000 heridos con lesiones incapacitantes, es decir, que les impedirían volver al frente de combate. Las dimensiones de este grupo estarían cargando los presupuestos de salud, deteriorando los servicios y complicando la situación familiar en términos económicos y psicosociales.

décadas de ayuda internacional para construir de nuevo institucionalidad, servicios públicos y políticas, nuevas burocracias y otros; así como también requieren de presencias militares prolongadas, que han tendido cada vez más a apoyarse en contratistas privados, lo que ha significado que emerjan nuevas dinámicas. Se trataría de una especie de Estados rectores irresponsables que estarían ocupando la institucionalidad internacional para provocar escenarios caóticos de amplia repercusión en la gobernabilidad global y que se supone serían insumos importantes para satisfacer perspectivas particulares de seguridad<sup>28</sup>.

Puesto que no es objeto de este estudio discutir sobre las distinciones cualitativas y prácticas en torno a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, es necesario apuntar algunas acotaciones: para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) gobernanza sería “... El marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” [Elena Martínez en Prats i Catalá, 2001, p. 114].

Al respecto los estudios científicos sobre mortalidad en Irak, específicamente los publicados en el portal de investigaciones biomédicas The Lancet, destacaron dos en particular, uno con fecha 2004 que analizó la mortalidad del período de tiempo comprendido entre los 14.6 meses (enero 2002) previos a la invasión angloamericana (marzo de 2003) hasta 17.8 meses posteriores a la invasión, concretamente septiembre de 2004. En este se encontró que la mayor causa de muertes antes de la invasión fue el infarto de miocardio, accidentes cerebro vasculares y otros desordenes crónicos diversos.

Posterior a la invasión, la violencia se convertiría en la primera causa de muerte. Otro hallazgo importante es el caso de la ciudad de Falluja, emblemática por los eventos de violencia registrados en el marco del control y disputa de la misma y por el desproporcionado empleo de armamentos contaminantes por parte de la coalición. La violencia y la mortalidad allí fue tal, que su caso se utiliza como parámetro de análisis comparativo tanto para agregar como desagregar datos globales.

Los especialistas del estudio lo presentaron así en el sumario del documento:

*“The risk of death was estimated to be 2-5 fold (95% CI 1. 6-4.2) higher after the invasion when compared with the preinvasion period. Two-thirds of all violent deaths were reported in one cluster in the city of Falluja. If we exclude the Falluja data, the risk of death is 1.5-fold (1.1-2.3) higher after the invasion. We estimate that 98 000 more deaths than expected (8 000 - 194 000) happened after the invasion outside of Falluja and far more if the outlier Falluja cluster is included. The major causes of death before the invasion were myocardial infarction, cerebrovascular accidents, and other chronic disorders whereas after the invasion violence was the primary causes of death. Violent deaths were widespread, reported in 15 of 33 clusters, and were mainly attributed to coalition forces.*

*Most individuals reportedly killed by coalition forces were women and children. The risk of death from violence in the period after the invasion was 58 times higher (95% CI 8. 1-419) than in the period before the war” [Roberts et. al, 2004].*

Otro estudio sobre mortalidad con fecha octubre de 2006, dio cuenta de la relación de muertes por cada 1,000 nacidos vivos, registrando está incrementos alarmantes de un 5.5% en el período previo a la invasión a un 13.3% en los 40 meses posteriores a la invasión; partiendo de los clúster analizados y la metodología empleada, para mediados de 2006 la cifra de muertes se estimó en 654, 965; los especialistas del estudio lo explicaron así:

*“Three misattributed cluster were excluded from the final analysis; data from 1849 households that contained 12 801 individuals in 47 clusters was gathered. 1474 births and 629 deaths were reported during the observation period. Pre-invasion mortality rates were 5.5 per 1000 people per year (95% CI 4.3-7.1), compared with 13.3 per 1000 people per year (10.9-16.1) in the 40 months post-invasion. We estimate that as of July, 2006, there have been 654 965 (392 979 -942 636) excess Iraqi deaths as a consequence of the war, which corresponds to 2.5% of the population in the study area.*

*Of post-invasion deaths, 601 027 (426 369 - 793 663) were due to violence, the most common cause being gunfire” [Burnham et. al 2006]*

28 Al respecto, Noam Chomsky sostendría que el comportamiento de una superpotencia global estaría basado en buena medida en la idea de arrogarse el derecho de remodelar naciones; que esa práctica continua dismantlaría en el proceso la condición mítica de auto identificarse como árbitro mundial de los asuntos internacionales, en donde también las políticas imprudentes en exceso acarrearían inestabilidad en múltiples materias que conciernen a la seguridad global. Chomsky remarcaría en ese contexto que esa conducta irresponsable operaría mientras se sufre una grave crisis de sus propias instituciones.

Se advierten como ingredientes de estabilidad a las reglas, las instituciones y las prácticas establecidas. Si se vuelve a la discusión del cambio de régimen, se identificaría un desmantelamiento de los tres conjuntos por la acción exterior de las potencias extranjeras; el problema de posguerra se agrava porque sigue persistiendo la violencia, legítima forma de resistencia contra los sistemas de ocupación que se implantan; contextos que se agravan también porque en el marco de los regímenes anteriores no existían oposiciones legales y las existentes encontraron un espacio para hacerse del control del Estado, pero en una condición en donde son muy fragmentadas y la institucionalidad debe rehacerse, porque la guerra no sólo ha destruido la infraestructura estratégica, sino que ha desarticulado burocracias especializadas; sobre todo ha eliminado total o parcialmente la memoria pública, con el saqueo y destrucción de documentos públicos. Sin un Estado fuerte y funcionando debidamente, reconstruir la economía formal y procurar la cohesión social se presentarán como tareas imposibles.

En el caso de la gobernabilidad, expone una condición por medio de la cual entre mayor sea la eficacia adaptativa a las fórmulas establecidas de arreglo institucional por parte de los actores estratégicos, para dirimir sus conflictos en una forma pacífica, más duraderas serían en cuanto a los procedimientos que genera (Prats, 2001).

De acá se desprende un reto fundamental para una corporación policial: si desde lo nacional se invierten fuerzas significativas para que los actores y su diversidad de intereses ingresen en la lógica del arreglo institucional y legal, se encontrará que será imperativo que los mismos sean capaces de resolver o que se encuentren muy constituidos y consolidados. Se trata además de que el policía de perfil estratégico sea capaz de trabajar cuando esta condición haya sido erosionada o desmantelada por distintas causas. El orden es necesario para la construcción de desarrollo, pero también para la evolución y orientación de políticas (Prats, 2001).

Por ello toda iniciativa de modernización formativa policial debe atender la complejidad y la dinámica del mundo global. Una comprensión del entorno tecnológico y económico puede permitir un mejor entendimiento de las relaciones de interdependencia entre factores y por lo tanto advertir las tendencias del cambio y su grado de afectación en los ámbitos sociales, ambientales y culturales. Las fuerzas transformadoras globales implican que la seguridad no puede estarse pensando para un ámbito nacional y que las variantes que las mismas pudiesen gestar en el entorno plantearían amenazas nuevas y oportunidades que impactarían ejerciendo formas distintas de exigencia al rendimiento de las instituciones; y los policías no serían la excepción.

En materia de orden público, y al margen del debate de donde surge la inquietud acerca de si el cumplimiento de las decisiones de autoridad por parte de los actores estratégicos sería una exigencia clave de la gobernabilidad, se ha dispuesto para efectos de este manuscrito asumir que esa premisa es válida y fundamental. En países periféricos como los centroamericanos, y El Salvador en particular, existen demasiadas variables estructurales de índole económica, social y ambiental, cuyos desarrollos externos no solo podrían comprometer la capacidad del Estado para contenerlos, sino que amenazarían incluso con desarticular gravemente el tejido social y el institucional; “para alguien de la clase media en El Salvador, sería cuestión de un par de días convertirse en pobre o incluso refugiado ambiental. Bastaría que fuese asaltado y despojado de su automóvil, que fuese cesado de su empleo formal, con lo que dejaría de percibir ingresos y que perdiese su vivienda como resultado de un



sismo<sup>29</sup>”. Los reguladores de estos deterioros son principalmente sociales; es decir, o se migra –lo que arrastra consigo otra serie de problemas, tanto para países receptores como expulsos de población– o se ingresa al subempleo como modo de vida o existe incorporación al mundo delictivo y sus distintos referentes organizativos que se nutren de la frustración social, ofreciendo salidas fáciles a la desesperanza individual.

De allí que en contextos de muchos competidores en seguridad (pandillas, empresas privadas de seguridad, crimen organizado, militares, policías, grupos armados ilegales, fuerzas de exterminio), la necesidad de repensar la seguridad pasa por solventar la etapa de reconstituirla como un atributo funcional de Estado, –porque ello no ha ocurrido en el pos conflicto–, para luego plantearla en diseños con dimensiones regionales, hemisféricas e incluso globales. Uno de los factores de mucho potencial para generar crisis de gobernabilidad, es la imposibilidad para asegurar el orden, la tranquilidad y el cumplimiento de la ley por parte de los actores estratégicos como el Estado. El desafío de fondo acá sería completar y avanzar hacia el formato de Estado, construyendo institucionalidad capaz de regenerar tejidos sociales y productivos y como una facultad imperativa para prevenir el caos y el espectro de la desarticulación nacional.

#### A. Sociedades post conflicto

En este ambiente de condiciones es en donde se producen esfuerzos conducentes a la reconstitución de la normalidad social y que se porta implícita y principalmente como misión, siendo los participantes internacionales clave tales como: militares, policías o civiles<sup>30</sup> de recurrencia vital en sociedades en donde formalmente ha surgido un acuerdo político y se ha estimulado un proceso de paz. En las sociedades post conflicto no se ha anulado la violencia, este último recurso sigue estando presente durante muchos años y décadas, pues ha sido un factor de gestión del conflicto social muy arraigado y que ha desarrollado numerosas formas inadecuadas de intermediación entre los grupos sociales. Los clivajes<sup>31</sup> históricos de índole económica, étnico, religioso o de clase siguen intactos, porque el proceso de paz funciona como un elemento de dotación permanente de nuevas formas de convivencia e intervención estructural y que si estos no gestionan causas, los estados de guerra en todas sus dimensiones conocidas emergen con fuerza posteriormente y reciclan nuevas pautas de acción social<sup>32</sup>.

En realidad, la referencia está dirigida a la extracción de lecciones de muchos procesos de paz quebrantada y de complicada reconstitución, tales como Angola o Israel-Palestina, interrumpidos por crisis recurrentes cada vez que puntos

29 El entrecorillado es del suscrito.

30 La entonces Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) trajo entre sus filas a muchos policías y militares oriundos de México, Perú, Estados Unidos, Francia, España y otros.

31 Se refiere a brechas o fracturas que se han configurado social e históricamente y que repercuten en las relaciones e interacciones de los segmentos poblacionales de una comunidad nacional, generando la reproducción de subordinación, conflicto, cooptación o cooperación.

32 Uno de los casos que presentó esta compleja situación fue Angola, no obstante el quebrantamiento del cese de fuego y las dificultades iniciales del proceso de paz. Lo cierto es que los angoleños descubren en el recurso estratégico del petróleo un instrumento dinamizador de la política y que paradójicamente estimularía determinadas pautas para el intervencionismo extranjero. Algunos investigadores lo explican así: “In Angola, the political class resides onshore but is anchored financially offshore. Its power depends on its partnership with oil corporations and the technical, financial, diplomatic and military resources they provide directly or effectively guarantee” (Sogge, 2009). Durante mucho tiempo, el Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) financió sus necesidades de defensa en el marco de la guerra interna con el petróleo; mientras las otras facciones armadas irregulares como el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA) y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) lo hicieron con el tráfico ilícito de diamantes.

neurálgicos de negociación que demandaban amplias concesiones quedaban expuestos. También se hace alusión a otros que se caracterizaron por alcances parciales como el caso camboyano, en donde el proceso de paz no incluyó por auto exclusión a un actor fundamental del sistema político, el Khmer Rouge en este caso, o el de Afganistán<sup>33</sup> posterior a la ocupación soviética.

Deben señalarse dos tipologías más: la de sociedades pos conflicto, producto de amplias e intensas intervenciones militares extranjeras, que han permitido la invención de nuevos Estados o la contención de la guerra, como el caso de las naciones balcánicas<sup>34</sup>; además de otras de reciente intervención bajo la lógica del cambio de régimen como Afganistán, Irak y Libia que presentan situaciones nacionales complicadas, con inestabilidad política y sumamente deficitarias en materia de gobernabilidad en su área de seguridad; simplemente el monopolio de la fuerza, asido por un Estado central de jurisdicción nacional y ejercicio soberano, es aún precario.

La policía es un actor incrustado en el entramado institucional del Estado, pero sus miembros han surgido de la sociedad, no constituyen un islote corporativo. Son agentes coproductores de seguridad. En el caso particular de las sociedades pos conflicto se perciben como deficitarios en materia de confianza del público (Azpuru, 2007). Resulta complicado resolver la idea de un rol renovado y necesario, sobre todo cuando se ha sido parte del conflicto civil. Sin embargo, el imperativo de orden y la contribución en esa dirección es por sí solo un enorme espacio de exploración social. La rehabilitación de la función policial es de lo más complejo, puesto que la credibilidad en un colectivo de este tipo se encuentra influida por las interacciones entre el Estado y la sociedad, y la policía pertenece a los dos ámbitos imaginados. Es decir, que en el caso de sociedades centroamericanas, sin excluir a El Salvador, se ha evolucionado de un modelo de islote corporativo

33 Si bien en Afganistán nunca hubo un proceso de paz en donde hubiese una mediación internacional, el final de la guerra fría profundizó la guerra interna que libraban múltiples facciones afganas, desde las más moderadas a otras más radicalizadas. Estas últimas dispuestas a liquidar el régimen de Najibullah cercano a los soviéticos y al que consideraban como ateo y encarnación de las visiones seculares decadentes del occidente. En 1992, tras la desintegración de la Unión Soviética, el gobierno logra sostenerse durante tres meses; en adelante reinaría el caos mientras las facciones lideradas por Burhanuddin Rabbani y Ahmed Shah Massoud se hicieron del control de la capital Kabul, otras más radicalizadas como las comandadas por Gulbudim Hekmatyar lograron constituir verdaderos feudos en el interior del país y asediaron la ciudad tomada por su rivales durante mucho tiempo (Rashid, 2006). Es decir, Afganistán salió de una sangrienta guerra civil de connotaciones geopolíticas importantes, para luego ingresar a otra entre las facciones que se habían enfrentado a los soviéticos en los años ochenta.

34 Al respecto, algunos estudiosos advertían que ni la presencia militar extranjera y los enormes y significativos volúmenes de ayuda económica han logrado construir la plataforma básica de la estatalidad. Sin esta, también el diseño económico se ha visto truncado y por lo tanto, sin crecimiento se ha impactado la esperanza del desarrollo sostenible. Proliferan además muchas fuerzas paralelas en el territorio que comprometen la unicidad de un gobierno central, entre clanes con sus respectivos feudos o minorías étnicas que no están dispuestas a ser asimiladas. La especialista Lucía Montanaro lo ha calificado como un agujero negro en la ayuda internacional, describiéndolo así: *“Las estrategias aplicadas no han logrado fomentar el crecimiento económico. Los países europeos han contribuido con un total de 1.8 millones de euros desde 1999 hasta 2006, lo cual hace que Kosovo se convierta en el mayor receptor mundial de ayuda de la Unión Europea (UE). Sin embargo, estas enormes cantidades de dinero no han garantizado un desarrollo sostenible”*. (Montanaro, 2009). No obstante en esta cita textual se reproduce íntegramente la cifra original de 1.8 millones según lo expone la autora; la cantidad no coincide con la magnitud de problemas y desafíos encontrados para la construcción del Estado de Kosovo, el sexenio al que se hace alusión, habría acumulado recursos financieros insuficientes para generar una economía nacional. En definitiva debe tenerse en cuenta que construir Estado desde arriba, lleva consigo una significativa inversión en el sistema del ocupante para gestionar lo mejor posible la post guerra; condición que muchas veces es el inicio de otra más prolongada y compleja por los anticuerpos que portan las tropas invasoras. Y que aún lográndose imponer una paz precaria para que las instituciones, el tejido social y productivo empresarial se reconstituyan y funcionen requerirán años de aportaciones financieras del exterior para conducir las a capacidades de producción, exportación, recaudación de impuestos, inversión pública y social, habilitación de economía pública en otros aspectos y materias fundamentales.

que tomó distancia de la sociedad porque la asumió como enemiga, y recreó un ambiente organizativo policial o castrense (Morales Peña, 2004), que reeducó a sus miembros para la lealtad hacia la institución, proclive al Estado y por lo tanto distinta del ámbito hacia donde se ejerce la autoridad (Bustamante en Rial, 1992). Mientras que en las etapas de pos guerra la orientación doctrinaria preliminar fue para la instalación del Estado en la comunidad a través de sus agentes, proceso trunco por imponerse metodologías de despliegue, desmovilización, reclutamiento y asimilación deficitarias e inadecuadas; que generó alcances e impactos parciales en la sostenibilidad de la seguridad pública durante esa fase de transición, muy contraproducente en definitiva para los imperativos de procuración del orden público y la paz social.

En las sociedades post conflicto existe un elemento de orden fundamental como recurso de garantía para la reconstitución de la cohesión nacional. Este se refiere a la reconciliación (Kumar, 1997 en Azpuru, 2007) y debe en teoría acompañar las iniciativas de construcción política. Es natural y a la vez previsible que la conflictividad continúe, pero se estarían desechando las prácticas violentas para resolver diferencias clave (Mosser, 2008). La pregunta que cabe hacerse es ¿cómo puede ser apreciado el policía para el esfuerzo colectivo de la cohesión social? El policía representa doctrinariamente a la sociedad, pero al mismo tiempo es una expresión coercitiva del Estado. En la práctica se ha decantado por la defensa de intereses de élites tradicionales, confundidos con los propios. ¿Cómo se encuentra a un árbitro genuino del conflicto social en la policía? La generación de esa auto definición y de una auto ubicación busca su fuente en la educación recibida y en las mentalidades prevalecientes que han permeado sus percepciones y valoraciones en torno a lo social, incentivándolo a ciertos marcos de actuación en la realidad.

Anteriormente, y para el caso particular de las sociedades centroamericanas, los cuerpos de seguridad fueron formados en una lógica militar: su práctica, su disciplina organizativa e incluso sus armas de fuego eran propias para un contexto de guerra. Pero más aún, la idea de asociar la crisis social a una manipulación ideológica azuzada desde el exterior no solo les dotó de un diagnóstico reduccionista, sino que les impidió una comprensión del mismo, y al no entenderse el problema se formularon soluciones no razonables ni avanzadas. Un planteamiento prevaleciente fue el asumir todo desafío o demanda al Estado como un reto para su propia estructura, en cuanto la misma era la esencia de la estabilidad y la base histórica de la República.

## B. Estado fallido como frontera extrema

¿Deben los policías operar en el contexto de un Estado fallido<sup>35</sup> u otro escenario de autoridad deteriorada? La respuesta es sí, pero la realidad es que no cuentan con el entrenamiento adecuado. En países periféricos, los límites de recursos y la

35 Existen pocos Estados fallidos en el mundo y muchos escenarios de autoridad deteriorada, la participación en los mismos por parte de policías con perfil estratégico debe partir de algunas consideraciones estratégicas relevantes. Primero, que sea parte de una estrategia de acompañamiento a otras naciones participantes que cuentan con el aval y cobertura legal de las Naciones Unidas. Segundo, que haya una oportunidad potencial para estimular la pacificación y transferir capacidades conducentes a la reconstitución autoritaria de tejido social y economía civil local. Y tercero, que parta de un planificación estratégica en la cual se asuma responsablemente plazos razonables, conceptualizando estados de salida y definiendo qué tipo de recursos transportar pero sobre todo qué tipo de experiencias, personal y capacidades comprometer.

Los parámetros para determinar si existe o no un Estado fallido son inexactos, no presentan regularidad, se prestan a interpretaciones sub valorativas o sobre estimativas; pero más importante aún puede generarse ahí donde una potencia decida intervenir y desmantelar a un gobierno legítimamente constituido y por lo tanto generar espacios de inestabilidad con impacto vecinal, regional e incluso global.

atrofia institucional consumen las mejores pautas que desarrollan las policías en materia de desempeño; generalmente prevalece la idea aldeanizada de que las crisis sociales que se registran son suficientes para demandar toda la capacidad instalada de una estructura de seguridad. Pero la experiencia que se acumula es un capital intangible que permite enriquecer los recursos de actuación e intervención policial y sus ensayos en otros contextos podrían ser de utilidad. Por ello se han expuesto las características que debieran estar presentes en la construcción de perfiles estratégicos de los policías.

Las hipótesis de Estados fallidos no son lejanas ni distantes, y si bien no son los casos de los países centroamericanos; los umbrales de posibilidad podrían estar planteados en distintos escenarios. Nadie preveía en 2009 que la polarización política en Honduras se resolvería mediante un golpe de Estado, patrocinado por el Congreso y las Fuerzas Armadas. En Centroamérica existen diferentes factores críticos que pudiesen degenerar en eventos complejos y no esperados. Por ejemplo, existen clivajes etno-nacionales dentro del Estado-nación, grupos étnicos en Guatemala o Nicaragua que no se sienten partes integrantes de esas nacionalidades y que aspiran incluso a formas crecientes de autonomía e independencia. Se identifica en estos casos fronteras culturales y etnolingüísticas de la conocida Quichelandia<sup>36</sup>, que reivindica una identidad fuerte y emergente y que asume sus propios conceptos de relación con el país histórico (Piel, 2000) en este caso Guatemala; desde donde es advertido un sistema de dominación basado en la hegemonía de la población blanca pero sobre todo mestiza. Así también la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) ubicadas en la histórica Mosquitia que ha resentido el tipo de relación desigual y el abandono económico por parte del Estado afincado en Managua, y controlado por los del “Pacífico”. Al respecto de acuerdo a investigaciones y estudios regionales la población del Caribe se asume distinta, una de las apreciaciones que destacan tiene las siguientes características:

*“La visión caribeña no parte de un sentido de pertenencia respecto de Centroamérica. No tiene, en ese aspecto, las dudas de la visión cartaga. Su afirmación es negativa: ‘no me siento centroamericano’. Este es otro modo de decir que Centroamérica está cerca pero lejos. Cerca porque se comparte con ella el istmo, lejos porque la historia la separa. Para la visión caribeña, la clave centroamericana está en el mestizaje del indígena con el español, mientras el Caribe tiene en la identidad africana, uno de sus aspectos definitorios, aun cuando su matriz cultural sea de múltiples procesos de mestizaje... Los centroamericanos son los del Pacífico. Esta manera de entender Centroamérica se fundamenta, en parte, en el patrón de asentamiento territorial que, desde la época colonial, arraiga a la mayoría de la población centroamericana a la vertiente pacífica, así como en la escasa presencia de los Estados nacionales en la vertiente atlántica”. [En Estado de la Región, 1999, p. 70- 71]*

En dicha región atlántica nicaragüense se ha suscitado el desarrollo de movimientos armados con carácter separatista, entre estos YATAMA, quien ha tenido comunicación con otros movimientos separatistas alrededor del mundo. La relación ha sido tensa, no obstante existir una ley de autonomía que data de la constitución de 1982.

36 Al respecto el autor en una parte conclusiva de su investigación reflexionaba de la siguiente manera: “... Y sin embargo, después de lo que acaba de vivir, el Quiché ya no será nunca como antes. Dado que la conjunción de la explosión demográfica y la terrible guerra civil reciente exiló (hacia la costa del Pacífico, hacia la capital, hacia EU)... Porque la horrible violencia propedéutica de los años 1980 cambió las conciencias, y más a menudo, las modernizó trágicamente, pero de forma irreversible... Entre las estrategias alógenas de la reconquista y ese principio de movilización ciudadana endógena, ladina e india, la carrera está comprometida en la víspera del tercer milenio en el Quiché y el resto de las altas tierras mesoamericanas. Estas fronteras interiores, ¿Podrán por fin integrarse plenamente a países verdaderos? ¿Pero a cuáles? [Piel, 2000, p. 151]

Siendo estas expresiones muy evidentes durante la guerra contrarrevolucionaria al sandinismo en los años ochenta. Incluso las organizaciones políticas locales y sus brazos armados formaron parte de la Contra Nicaragüense e implementaron una actividad sostenida de sabotaje a infraestructuras portuarias<sup>37</sup>. (García, 2002).

O el caso de proto-Estados, basados en plataformas de economías ilegales como el tráfico de estupefacientes, que han usurpado u ocupado esos grandes espacios en donde ha estado ausente el Estado, como amplias zonas del norte de Guatemala, Belice, Honduras e incluso Nicaragua, y que articulan vías de acceso y rutas estables como cobertura indispensable de su empresa criminal. O disputas de recursos estratégicos o cuencas compartidas en las cuales proyectos de gran envergadura tendrían repercusiones sensibles para naciones enteras y podrían volver volátil una región<sup>38</sup> (Morales Peña, 2012).

El Salvador ha fluctuado entre el ranking 85 al 91 del índice de Estado fallido entre los años 2008 – 2011 y ha mantenido un puntaje acumulado de los indicadores que se utilizan para evaluación, entre un mínimo de 75.5 en 2008 a un máximo de 78.1 en 2010, lo que lo ubicaría, de acuerdo a la escala de clasificación, como un Estado en advertencia que se encuentra en el rango de entre los 60.1 a 89.9<sup>39</sup>.

Por ello un policía debe ser pensado y formado para tratar brechas y otros déficit, de los que las reglas y procedimientos pudiesen adolecer para ser efectivos y que estarían complicando la relación entre actores estratégicos, siendo por lo tanto recurso fundamental para prevenir que estos sean cambiados mediante fórmulas ilegales y no institucionales.

También, como un segundo eje, el policía puede y debe contribuir al fortalecimiento de las reglas y procedimientos, su desempeño debe reproducir efectos ejemplares que sean coadyuvantes a la institucionalización de los mecanismos descritos. Lo anterior puede prevenir la acción de otros riesgos tal como la incapacidad para gobernar ciudades o países, y esto pasa por premisas que conciernen a la ley y orden. Con escenarios de caos social y sin contrato civil no puede haber condición para el desarrollo y la crisis de gobernabilidad estaría planteada.

---

37 Incluso algunos de los escenarios estimados por la comunidad de inteligencia nicaragüense, asumen que ante un evento crítico grave, que se configure como un máximo estimado; algunas poblaciones que tenderían a separarse serían: Alamicamba, Laguna de Perla, Cayos Misquitos, Puerto Cabezas, Prinzapolka, El Tortuguero, Río Coco, Bluefield, El Rama, entre las más importantes. Lo anterior es de vital importancia para la seguridad nacional de ese país, no sólo se trata de una amenaza de fragmentación territorial, sino además de un previsible impacto geopolítico en las fronteras y litigios marítimos que Nicaragua tiene en el Mar Caribe con algunos países como su vecino Honduras y la distante Colombia, los cuales han sido resueltos en instancias de la Corte Internacional de Justicia de La Haya; pero que se encuentra pendiente la etapa de reajuste de espacios sobre el terreno y el respectivo plan y calendarización para hacerlo efectivo. A lo anterior se agrega la importancia estratégica del proyecto de canal interoceánico, que inevitablemente planteará nuevos desafíos para la seguridad centroamericana.

38 Para todo lo anterior pueden consultarse los informes de la región, principalmente los presentados en los años 1999 y 2010. Así también, algunas de estas conclusiones se desprenden de un ciclo de conferencias sobre defensa y seguridad regional, realizado en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos en febrero de 2013.

39 El ranking y los puntajes se construyen a partir de distintos conjuntos de indicadores tales como: presiones demográficas, refugiados y desplazados, agravios colectivos y paranoia social, así como también migraciones y fugas crónicas. Introduciendo además el desarrollo económico desigual y la fortaleza de la economía; mientras que en la esfera política incluye a la deslegitimación del Estado, deterioro de los servicios públicos, violación de los derechos fundamentales, aparatos ilegales (seguridad), grado de división de las élites e independencia externa.

Pero más importante aún sería de cómo los Estados, a través de sus entes especializados como la policía, pudiesen impedir, disminuir o revertir la emergencia de actores primordialmente criminales que rehúsan a someterse a las pautas de arreglo previstos y que disputan el monopolio de la fuerza. Esto con el fin de potenciar su propio nicho de poder e influencia, como sería el caso de organizaciones criminales transnacionales, incluidas las pandillas, identificadas como asociaciones ilícitas. Y finalmente cómo contener a otros actores que desde lo legal controlan la economía y el mundo laboral, ejerciendo vetos importantes, y que en un contexto de regularización contundente pudiesen cuestionar las pautas de arreglo hasta entonces aceptadas.

## 1. Algunos contextos generales de los Estados fallidos

Las intervenciones extranjeras en Estados fallidos suponen etapas preliminares de actuación militar, cuyos objetivos fundamentales se dirigen a la contención o posibilidad de revertir la violencia armada de las facciones en pugna. Una vez algún grado de estabilización se ha generado, las etapas posteriores referidas a la construcción de institucionalidad han demandado personal policial y luego de otro tipo, en el que van progresivamente participando otros actores especializados. Una crítica indispensable a la categoría del Estado fallido, como recurso de identificación analítica, pero también como de uso ideológico para el etiquetado de un país, es que constituye una condición de la que adolecerían los países desarrollados con historia y vocación expedicionaria, inmersos en una práctica de sus élites gobernantes en donde se pactan coaliciones ad hoc y se sobrepasan las restricciones legales del sistema de Naciones Unidas, actuando deliberadamente para estimular cambios de régimen o derrocamientos de gobiernos; muchos de los cuales resultan complicados estabilizar de nuevo. Los ejemplos son abundantes (Afganistán, Irak, Libia, etcétera), casos en donde después de los ensayos de intervención o invasión militar, se hace extensiva la ocupación con fuerzas armadas de otros países, sin que haya estados de salida o que medien conceptos claros de pacificación.

Estado fallido es una condición de desestructuración del gobierno por la presión masiva de factores de tipo estructurales, combinados y estimuladores del desmantelamiento de toda forma de autoridad pública; o cuando esta resulta insuficiente para garantizar lo indispensable a sus ciudadanos en términos de seguridad y servicios públicos o es incapaz de ejercer jurisdicción alguna.

Para el caso que ocupa este trabajo se planteará en dos dimensiones: Una concerniente a un efecto de “somalización”<sup>40</sup> provocado por escasez de alimentos y combinado con una guerra civil (Traub, 2011). Y otra en donde la soberanía interna del Estado ha sido minada, sustituida o usurpada (Patrick, 2011) por actores sociales complejos eficientes en la gestión de lo global, eficaces en lo local, funcionales en cuanto esquemas basados en la territorialidad, flexibles en el espacio de lo transnacional e inateriales en el ámbito de lo virtual.

<sup>40</sup> Se entenderá a la somalización como una figura construida del nombre de un país del cuerno de África, tipificado como fallido desde la caída de su último presidente Mohamed Said Barré en 1992 y que se ha mostrado irrecuperable en la restauración de una autoridad nacional, a pesar de los distintos ensayos de intervención desde el exterior, incluso la experiencia del envío de más de 20,000 marines estadounidenses en los años 1992-1994. El contexto de Somalia planteó dos variables relevantes: en primer lugar, una hambruna extendida por todo el país, propiciada por un largo ciclo de sequías y que afectó a más de un cuarto de millón de somalíes, y la otra una compleja guerra civil fundada en complicadas relaciones inter étnicas que hicieron prolíficas las facciones armadas contendientes y convirtieron al país en una constelación de feudos.

El Estado fallido es el escenario de oportunidad y desafío para el policía promedio, proveniente de países que gozan de los estándares de desarrollo político y que se comprueba en la medición situacional de sus zonas de gobernabilidad (Rodríguez-Pinzón, 2008)

En primer lugar, porque este es una especie de zona fragmentada de autoridad o de presencia estatal restringida, y por ende las formas de violencia y los actores que la ejercen, tendrán una influencia negativa en el entorno regional próximo, incrementando la fuerza de lo ilícito que no estará confinado a las fronteras de ese territorio en cuestión. La capacidad de conexión con otros circuitos y nodos inherentes en las economías sumergidas, propias de las redes subterráneas de signo transnacional, demandaría más pronto que tarde la comunicación policial para intervenir en el nicho generador de la conflictividad, así como también en todas aquellas vulnerabilidades gubernamentales, que por su naturaleza concedería ventajas a los actores armados que disputan el monopolio de la fuerza a los Estados.

En segundo lugar, como un escenario de participación para la rehabilitación del tejido social, institucional y comunitario. Las preguntas de fondo, sin embargo, refieren a los siguientes cuestionamientos: ¿Tienen los policías la formación, las competencias y la experiencia necesaria para construir Estado desde abajo<sup>41</sup>? ¿Cuál es el capital acumulado en materia de gestión policial en las distintas misiones de mantenimiento de paz de la ONU (Organización de las Naciones Unidas)? ¿Poseen la logística y plataforma de despliegue de personal para escenarios geográficos distantes y complicados? ¿Poseen el bagaje cultural y tecnológico adecuado para la interacción con las poblaciones nativas? Nada está más ausente que todo lo anterior y se frustra adicionalmente cuando no existen interlocutores válidos para la cooperación local y la planeación para el largo plazo (Castilejo, 2010), evolucionando en el terreno un efecto de alimentación artificial que depende en demasía de dotación de recursos económicos y militares masivos de carácter prolongado, extensivos, intensivos y sostenidos para recuperar a una sociedad de su estado de precariedad y que desgraciadamente se suelen asociar a poderes ocupantes que son rechazados y combatidos. Por lo tanto, la preparación policial debe ser dirigida para formar competencias de gestión de realidad de amplio espectro.

De allí que en algunas esferas políticas del viejo continente se plantea que la reconstrucción, o en su caso, recuperación de capacidades, pasa por medidas tecnocráticas (Pasarín, 2010), pues en el fondo pudiese estar de por medio el tipo de legitimidad hacia el Estado, sea por la captura de este por grupos fácticos con poderes de veto, o porque se asienta en complejas relaciones tribales o interétnicas, clivajes de índole social o la condición misma de inestabilidad política aprovechada para ejercer violencia constante contra sus propios ciudadanos. Al respecto, algunos académicos que han analizado estas tipificaciones apuntaban:

*“Los Estados fallidos (...) son aquellos que carecen de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y quizás incluso la destrucción... y se*

41 Debe acotarse que en el caso de los Estados fallidos y de los esfuerzos de reconstitución que se llevan a cabo en los mismos, la estrategia primaria es la construcción de Estado desde arriba y ello implica una serie de elementos y condiciones tales como: Primero, propiciación de un cese de fuego, al menos entre los principales actores armados enfrentados, como una masa crítica para la creación de coaliciones políticas susceptibles para convertirse en interlocutores claves para el apoyo y cooperación exterior. Segundo, apoyos logísticos y de transferencia de capacidades conducentes al diseño y organización de las fuerzas de seguridad tanto las de índole policial como la militar. Esto es fundamental para la pacificación del interior del país y una forma vital que basada en el despliegue territorial contribuya a la habilitación del poder jurisdiccional del Estado y dote de recursos facultativos consubstanciales al ejercicio de la autoridad. Y tercero, el Estado debe ser regenerado en su institucionalidad especializada para la economía nacional, es bajo estas circunstancias en donde las iniciativas deben ir activando progresivamente una estrategia general basada en la construcción de Estado desde abajo, y que ya se ha explicado ampliamente.

*considera más allá del alcance del derecho nacional o internacional... padecen  
un grave déficit democrático que priva a sus instituciones de auténtica sustancia”  
[Chomsky<sup>42</sup>, 2012]*

El secuestro de la soberanía interior de un Estado no solamente radica en grupos armados detentadores de algún proyecto político, sino también en organizaciones contra ideológicas que se oponen a la legalidad o intentan que esta sea nula para enfrentar la actividad delictiva que desarrollan (Departamento de Estado, 2010). Tales son los casos de las mafias transnacionales que han infiltrado los ámbitos de la economía y la política, así como también las pandillas centroamericanas que controlan barrios, caseríos y colonias<sup>43</sup>.

También ha resultado importante la exploración de algunas situaciones límites que se asocian al déficit de autoridad pública o que refuerzan zonas de limitada autoridad estatal<sup>44</sup> (Maihold, 2012), además de discutir la validez de fórmulas metodológicas que han originado prácticas políticas y marcos estratégicos orientadores para los esfuerzos de estabilización en áreas de tensión social o geopolítica. Para ello, en las siguientes páginas se reconstruyeron algunos casos a escala, acontecidos en distintas fechas de la historia reciente de El Salvador, en donde el Estado ha se puesto a prueba, tratando con la preparación de los cuerpos policiales y en donde el éste se expuso al debate respecto a cómo resolver las crisis, considerando las correlaciones de fuerza y sobre todo la inspiración filosófica y política para persistir y ordenar sus acciones.

Para el examen de esos escenarios, fue imperativo el análisis de la gobernabilidad y la influencia de ambientes sociales frágiles o proclives a las espirales de violencia. En el caso salvadoreño, tipificada como una sociedad pos conflicto, cuyo desenvolvimiento ha registrado ciclos de inestabilidad. Fueron evidentes el surgimiento de institucionalidad nueva, algunas de las cuales aquejadas por híbridos de normas, cohabitación de valores y pautas de comportamiento organizacionales de naturaleza distinta (Weffort, 1993), que le significaron obstáculos para la construcción de su identidad, muy en particular de las fuerzas de seguridad pública o de policía.

Los escenarios trabajados sobre la base de Estados fallidos, de cuya realidad se han hecho cuantificaciones, estudios cualitativos y abordajes metodológicos; todos como instrumentos analíticos de mucha utilidad para planificadores de seguridad. En los casos e hipótesis desarrolladas se han asumido como umbrales máximos probables y como un recurso de anticipación de políticas y acciones estratégicas. De cómo la complejidad de ese entorno demandaría capacidades al policía estratégico, dejará sin lugar a dudas un debate sobre la formación requerida en

42 Chomsky habla del abuso de poder y el ataque a la democracia.

43 Para efectos de este estudio se identifica a las pandillas como una variante compleja de las tipologías de criminalidad organizada transnacional. Es decir, se les define como sub cultura y estructura criminal, no siendo objeto ni interés por lo tanto, profundizar en los aspectos sociales que les pudieron dar origen; han sido estructuras que han dispuesto de sus propios mecanismos de reclutamiento, han acumulado un capital ilícito y han complicado la actividad económica, pública y social de los actores del mundo formal que se desenvuelven en el territorio. Todo depende del grado de desarrollo del actor ilícito y su capacidad de condicionamiento social y de desafío al Estado. Indicadores que pueden relativizar esa influencia se encuentran en la base social, las adhesiones, el poder de fuego, el capital ilícito que detentan, el control territorial, sus relaciones transnacionales y su nivel de infiltración e intersección con las instituciones del mundo formal.

44 El concepto y su base analítica se desprende de una conferencia presentada por el especialista en mención, donde se recoge un planteamiento no convencional que argumenta en torno a la idea de recurrir por parte de la población a esos actores no estatales y con funciones sustitutivas, en donde el Estado se ha visto limitado en el ejercicio de su autoridad para la satisfacción de la meta social de procurarse seguridad.



específico; de una que se adecúa a participaciones más exigentes sobre el terreno, que incorporarán diseños orientados al procesamiento de pautas emergentes y recurrentes de entrenamiento, políticas formativas avanzadas; todo ello para atender los impactos esperados.

El concepto de Estado fallido se sabe que es polémico y no necesariamente bien aceptado entre la comunidad académica, aunque sea de uso habitual entre los grupos de analistas estratégicos. Sin embargo cabe apuntar que también existen otras construcciones conceptuales que nos aproximan al mismo fenómeno, por ejemplo en parte de la comunidad académica europea se hace referencia a Estados frágiles que denotan una condición de alta susceptibilidad, transformación en daño, es decir; una tendencia de proclividad hacia una situación de deterioro. La idea fuerza que emerge de acá puede dilucidarse de las definiciones que algunos especialistas hacen sobre el asunto:

*“Los Estados frágiles son entornos arriesgados. Muchos Estados no cumplen sus responsabilidades con sus ciudadanos, pero aquellos Estados que son frágiles, fallidos o débiles son particularmente responsables de la vulnerabilidad de sus ciudadanos. El conflicto, como causa de desplazamiento, con frecuencia se correlaciona con la fragilidad del estado, ya sea como sistema o como causa de esta fragilidad, y la capacidad de los Estados frágiles y sus vecinos de afrontar el desplazamiento se ha convertido en un indicador esencial de fracaso o avance” [Couldrey & Herson, 2013]*

Pero es vital recuperar el concepto de fragilidad como una sensación colectiva que se percibe, al respecto los editores de la revista Migraciones Forzadas, lo describen así en una de las últimas ediciones:

*“La fragilidad de un Estado provoca en los ciudadanos una sensación de desamparo al dejar de percibirlo como un apoyo. Si el Estado no puede protegerlos antes los conflictos y las crisis humanitarias, se verán tentados a migrar o desplazarse en busca de seguridad y esto afecta a los países vecinos de los Estados frágiles, que tienen que afrontar la acogida de estos refugiados, corriendo el riesgo de ver debilitados sus propios Estados” [Espinár & Moreno, 2013].*

Centroamérica no ha sido ajena a estas tendencias, el huracán Mitch de 1998 afectó a todos los países del área; siendo los casos más graves Honduras y Nicaragua que registraron elevadas pérdidas humanas y materiales y en donde el sentido de indefensión creció exponencialmente, impactando incluso los planes de desarrollo vigentes. Similar situación tuvo El Salvador en 2001, después de registrar dos terremotos de gran magnitud, el gobierno de turno tuvo que descartar los planes previos e intentar consensar con todos los sectores otro de índole emergente y orientado a la superación de la crisis.

#### **IV. Planteamiento metodológico conceptual**

Se emplearon en este estudio dos recursos metodológicos. Ambos de tipo cualitativo. El primero basado en el análisis de caso, que ha recogido cinco experiencias locales de la historia contemporánea reciente de El Salvador, cuya sistematización ha incluido categorías espacio-temporales (año, evento crítico y lugar), síntesis de eventos críticos, problemas detectados y lecciones aprendidas. Todas ellas con la finalidad de hacer asequible un aprendizaje de mucho valor agregado para los operadores y planificadores de seguridad pública. Los casos fueron seleccionados y organizados al azar tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. Relevancia y factor de impacto sobre la seguridad.
2. Influencia en significativos segmentos de la población.

3. Su potencial para erosionar la gobernabilidad.
4. Las coyunturas críticas en las cuales se desarrollaron.

La sistematización de los mismos ha sido posible por la recuperación de archivos periodísticos de las fechas apuntadas. No se incluyeron informes oficiales por las complicaciones burocráticas para el acceso a esas fuentes y en muchos casos la inexistencia de las mismas en forma puntual. Parte primordial del planteamiento concebido ha consistido en hacer un balance entre el pasado y el futuro, como una condición para el análisis que permita estimar posibles cursos de acción policial en contextos de agravamiento social, proclives a la violencia o crisis. Pero dicha reflexión se efectúa teniendo como marco orientador tales preguntas claves, ya expuestas en la declaración del problema fundamentalmente tratado en este estudio, y que conciernen a la capacidad de construcción de Estados desde abajo, experiencia en la gestión de acontecimientos de masas y capacidades para el tratamiento de eventos críticos extraordinarios como los grandes contextos de preparación para un policía estratégico. De este se hace también un esfuerzo de propuesta de perfil. Para ello se asumió como oportuno desarrollar sub conclusiones por caso. En este sentido, se ha hecho un esfuerzo por develar las fluctuaciones de las opciones de política, en este caso las de seguridad. La apreciación de escenarios futuros y sus tendencias específicas parten del hecho de advertir los frecuentes errores de analistas y planificadores; tecnócratas que tienden a instalar como problemas fundamentales de la actividad social y del Estado asuntos sin prioridad para las grandes masas de ciudadanos. De tal suerte que esa falta de sinergia con los receptores de políticas estimula en buena medida prácticas que se muestran como fracasadas porque clasifican problemas en forma deficitaria, aplican viejos ensayos, prescriben acciones altamente jerarquizadas o, peor aún, simulan alternativas (May, 1993). De lo anterior se desprende que variables clave de la discusión son cómo se identifican intervenciones factibles y con qué estrategias acompañarlas, sobre todo cuando en países como los centroamericanos –y El Salvador sin ser la excepción– proveen de contextos volátiles prolíficos en problemas retorcidos. Peter J. May los describe así:

*“Son muchas las barreras que obstaculizan el perfeccionamiento del sistema de planeación/gobierno: la teoría es inadecuada para realizar predicciones presentes. Nuestra inteligencia es insuficiente para la envergadura de las tareas; la pluralidad de objetivos que comparte la pluralidad de políticas hace imposible perseguir metas unitarias y así sucesivamente.” [May en Aguilar, 1993, p. 169-170]*

Por ello en el uso metodológico de estudios de casos se ha tratado de recuperar la especificidad de cada realidad, siendo seleccionada y desarrollada a través de un conjunto de categorías homologadas, con el propósito de generar una apreciación global de carácter transversal.

Estos muestran una categoría espacio-temporal que permite que sea identificado un punto de apoyo con la debida plataforma de historia reciente. Definitivamente, pudieron haberse seleccionado otros casos, posiblemente con características más apropiadas para el objetivo del estudio, pero las muestras tomadas poseen contenidos multidisciplinarios que permiten examinar a los problemas más complejos y desafiantes por sus efectos desbordantes.

Cada situación seleccionada agrupó cinco categorías de análisis; en este caso, los problemas detectados y las lecciones aprendidas; mas otras tres de referencia descriptiva del asunto; y su ubicación espacio – temporal aproximada. Ha sido de interés el examen de situaciones proclives a la violencia o a la ruptura del orden

público de distinta naturaleza, como el social, y algunas de sus expresiones como el suministro de agua potable o la informalidad económica urbana.

Así también algunos otros relacionados a la estabilidad, como los descritos en el análisis de las movilizaciones de veteranos de guerra, u otros de impacto continuo en la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana, referido en este caso a la actividad criminal y delincuencia de las pandillas. Uno de los propósitos de la escogitación de estos problemas fue conocer las características de plantearlos como demandas exponenciales y con muchos efectos colaterales para el ámbito de la seguridad pública. La subconclusión de cada caso dimensiona aspectos de seguridad pública, dinámicas de construcción de institucionalidad y desafíos que determinados acontecimientos y coyunturas demandarían a la formación y entrenamiento de los policías.

El otro recurso cualitativo que se empleó fue la construcción de hipótesis estratégicas, en las cuales se recogió la apreciación de escenarios límite y se hicieron esbozos de horizontes probables; ello ha ocurrido atendiendo tres etapas. Primero, identificando variables claves que debe considerar la corporación policial, mediante una adecuada escogitación de las más relevantes; segundo, planteando un muestreo de tiempo necesario y razonable para analizar; mientras que la tercera etapa incluyó la elaboración analítica y estimativa de los futuros más probables, como base para determinar los retos para una policía de perfil estratégico. Los casos estudiados también han sido caracterizados por la naturaleza de su entorno y sus niveles de incertidumbre. Este recurso de análisis se vuelve sobre las preguntas complementarias del planteamiento problemático de este estudio. Puesto que un policía estratégico, como constructo posible, no constituiría un actor centrado en lo local, sino uno que se expondría a las dinámicas globales. En este sentido, si el planeamiento estratégico y su complejización propician desenvolvimientos transnacionales, el policía deberá superar visiones periféricas e incursionar en la práctica de fórmulas securitarias transoberanas, que no sólo le responsabilizará de problemas de índole global, sino además le demandaría nuevas capacidades.

De esta manera, surgen las preguntas: ¿Cuál es el capital policial acumulado en materia de gestión de crisis internacionales o escenarios de Estados desarticulados? ¿Cómo ha mediado la logística y plataforma de despliegue para superar los obstáculos geográficos y sus distancias? Pero estas inquietudes no solo conciernen al hecho de que la aproximación inteligente a lo global pasaría por la superación de visiones estrechas y tradicionales de la seguridad pública, sino también impondría respuestas de tratamiento para zonas de limitada presencia estatal, fallidas o sumergidas en el caos social, que constituirían laboratorios para la acumulación de experiencias. Ello, aunado a la educación especializada, concedería el valor agregado en materia formativa para los profesionales de seguridad pública, que sumaría a las experticias y competencias reales de análisis estratégico en los cuerpos de policías; es decir, que los convierta en planificadores<sup>45</sup> de la seguridad, lo que significa hacerlos evolucionar a una condición de verdaderos estrategas, capaces de resolver viejos y nuevos problemas desde su propio ámbito de limitaciones y responsabilidades.

La utilización de la técnica de elaboración de hipótesis estratégicas significó la identificación de futuros probables, tanto en las extensiones de tendencia que

<sup>45</sup> La planificación es una cultura, cada organización debe fomentarla a todo nivel de su estructura y adoptar la metodología que permitan los espacios de decisión, las jerarquías y los intercambios ampliados.

podrían presentar las situaciones abordadas de los distintos casos apuntados como de otros escenarios adicionales, que plantearían retos distintos a los operadores de la seguridad pública. Para ello se trabajaron categorías como la frecuencia probable,<sup>46</sup> que se refiere a la cantidad de veces en que una situación pudiese presentarse. La calificación empleada fue de tipo cualitativa, con tres parámetros: “baja”, que puede traducirse cuantitativamente como igual o menor a un 25% en un total de 100%; “media,” una condición que denotaría algo situado en un promedio de 50%; y “alta,” que acumularía un valor superior al 75%. Estos parámetros pueden dejar márgenes para la subjetividad, la sobreestimación o la subestimación; ello dependerá del acceso disponible a información o el grado en que una variable haya sido relegada en el análisis.

Otra categoría más fue la de tiempo estimado de ocurrencia y duración<sup>47</sup>, que implica una formulación cualitativa aproximada y que recurre al plazo y a la cantidad de horas, días, meses o años que estarían involucrados en el desarrollo del acontecimiento. Es complicado porque deriva de la evaluación general del caso al que se le da seguimiento.

Una tercera categoría es la intensidad probable<sup>48</sup>, también medida con los parámetros de baja, media y alta, pero que se refiere al grado de presencia o profundidad de un conjunto de condiciones críticas que estarían definiendo la aparición de un evento.

Una cuarta categoría es concerniente a tipo de entorno<sup>49</sup>, de escenario, que recogería el grado de hostilidad ambiental<sup>50</sup> en el que se desenvolvería el policía estratégico y los actores a los que se vería enfrentado, así como también la diversidad de condicionantes y variables que estarían interactuando. La tipología sugiere cuatro: primero, una tipología como simple-estático, es decir, estable y sin cambios significativos; un segundo como complejo-estático, que significaría inestable pero no proclive a cambios radicales de situación; un tercero simple-dinámico, con la connotación de estabilidad y con la posibilidad de cambio (por lo general ordenado y reglado); y una cuarta tipología de complejo-dinámico caracterizada por ser inestable y proclive a cambios sustanciales.

Una quinta categoría trata con el factor de incertidumbre<sup>51</sup>, medido en los tres grados cualitativos paramétricos ya descritos, en los que se interpretarían como más estable, el más bajo; y como turbulento, el más alto.

Asimismo, se han agregado algunas pautas tipo conclusivas, en donde se asumirían las configuraciones de retos para el Estado que le estimularían a su fortalecimiento anticipado, además de desafíos para el policía estratégico que estaría relacionado a las capacidades con las que debería actuar o asumir problemas complejos o situaciones emergentes.

46 Constituye una categoría metodológica de orientación para sistematizar estimaciones propias del planeamiento de defensa, en la etapa de análisis de entorno. (CAEE, 2006)

47 Categoría propia de la planificación estratégica de defensa o seguridad exterior.

48 Tomada también de la metodología del planeamiento de defensa.

49 Algunos expertos de la estrategia empresarial la definen así: “... es el conjunto de todos los elementos externos de la organización que son relevantes para su actuación”. (Dill en Grima Terré, 1992)

50 Este concepto se refiere al espacio donde actúan distintos actores con objetivos e intereses distintos y en el cual implementan y reajustan comportamientos a manera de iniciativas en relación con los otros o procesan de formas peculiares las pautas originadas por sus principales competidores y rivales (Panebianco, 2009).

51 Generalmente en el análisis estratégico de entorno tres son las variables principales que se incluyen. Una versa sobre “complejidad” y que está referida a cantidad de factores y competencias; una segunda a “dinamismo”, que explica la intensidad de los cambios en los factores; y una tercera que es la “incertidumbre”, que examina los grados asociados a posibles cambios y evolución de los factores. (Grima & Tena, 1992)

Las categorías utilizadas han sido organizadas en el marco de una metodología híbrida, que por un lado recoge el análisis de entorno y elaboración de escenarios –muy aplicados en el mundo empresarial para los estudios de riesgo en el país–, la expansión de negocios de la organización y la estimación de variables emergentes que podría afectar futuras inversiones.

Además, se tomaron otras propias de la planificación de defensa y seguridad en el ámbito político-estratégico, principalmente la utilización para planeamiento de seguridad nacional<sup>52</sup>.

## V. Estudio de casos

El propósito de generar casos domésticos responde a la necesidad de sistematizar algunos patrones de respuesta asumidos por la policía en contextos recientes y con niveles de distinta gravedad; asimismo, porque también son susceptibles de convertirse en cuadros situacionales caóticos y de suma complicación para la gobernanza en las ciudades.

Para efectos del presente ensayo, se asumirá como un estudio de caso al acontecimiento o evento que por su naturaleza y características plantea durante su desarrollo impactos que sobrepasan la capacidad de un cuerpo policial, así también coinciden en él generando desafíos adicionales o problemas metodológicos para su abordaje y comprensión. Esto último puede originar erráticas intervenciones que se complican por la inexistencia de antecedentes o el déficit de preparación mediante la metodología de ejercicios estratégicos, que son complementarios y de rigor en un plan de entrenamiento.

### Algunos antecedentes

El Salvador ha sido históricamente el país centroamericano de mayor densidad poblacional (Karush, 1977). Esta variable estructural ha sido regulada por el flujo migratorio (Vieitez, 1969), primero hacia los enclaves bananeros de la costa atlántica hondureña en los años sesenta; poblaciones que fueron posteriormente expulsadas de ese país a raíz de una guerra en 1969 (Anderson, 1984). A partir de esa fecha y con el incremento de la tensión política y la represión gubernamental durante los años setenta, los salvadoreños no solo se enfrentaron por primera vez a sus propias pautas de arreglo<sup>53</sup> (Morales Peña, 2006), sino que fracasaron dos grandes esfuerzos de reforma que pretendían contener la crisis social (Mariscal, 1978). Uno referido a la reforma agraria planteada en el marco del penúltimo gobierno militar (1972-1977); y otras presentadas por la Junta Revolucionara de Gobierno, que se instaló después del derrocamiento del General Carlos Humberto Romero, último gobierno militar-conservador (1977-1979). Ese conjunto de reformas basadas en la nacionalización del comercio exterior, la banca y la reforma agraria resultaron insuficientes para evitar el desarrollo de un conflicto armado de más de 11 años de duración, donde perecieron más de 85,000 salvadoreños y desplazó a más de dos millones al exterior y otros cuantos miles en el interior (Gordon, 1989). Esto último estimuló la turgurización de las ciudades y el crecimiento exponencial de la informalidad<sup>54</sup>.

52 Principalmente el Manual de Planificación de la Seguridad Nacional y el Manual de las Expresiones del Poder.

53 Significa que una vez se desmantela un destino receptor de migración, Honduras en este caso, se incrementaron los desafíos correspondientes a la reasimilación de los expulsados. Situación que se agravó también por la idea prevaleciente del no cambio en la estructura económica de la propiedad de la tierra, que fue la postura del bloque hegemónico empresarial, y la imposibilidad de la alternancia política para la oposición en el Estado. Esos puntos convergieron para el crecimiento exponencial de la violencia política en los años setenta y la radicalización de los sectores sociales; el conflicto en adelante se convertiría en el principal recurso regulador de las diferencias.

54 Por supuesto que esta última afirmación tiene sus límites, pues el fenómeno existe y está muy

Durante la guerra hubo cuatro cuerpos de seguridad pública que estuvieron adscritos al Ministerio de la Defensa Nacional; sus titulares fueron coroneles, la lógica de control social y territorial fue de persecución de las disidencias políticas, además del carácter contrainsurgente que identificaba como enemigo al movimiento popular. Un acuerdo de paz que se implementó en 1992, producto de dos años de intensas negociaciones; dio paso a la transformación constitucional que impactó la institucionalidad del país. Mediante reformas constitucionales, se crearon nuevas instituciones como la Policía Nacional Civil (PNC) que sustituyó a los antiguos cuerpos de seguridad. Se redujo la Fuerza Armada en un 50% y un significativo segmento de oficiales fue depurado; asimismo, la entonces guerrilla fue desarmada y desmovilizada en ocho contingentes programados.

Sin embargo, la PNC recibió un 20% de sus cuadros provenientes de las filas de la antigua Policía Nacional, mientras que otro 20% provino de la antigua guerrilla. La pos guerra se caracterizaría por un auge delincencial sin precedentes, dejando en los primeros años saldos de hasta más de 7,000 homicidios; aunque en ese período la Policía, la Fiscalía y el Órgano Judicial no tenían parámetros estadísticos homologados para el conteo de delitos. El debate sobre las concepciones de trabajo policial, la transición de muchas instituciones, así como la partidización de los temas de seguridad serían características constantes en los años siguientes. Previo a la tregua entre las pandillas, el año 2011 cerró con el mayor número de homicidios a nivel nacional situado en 4,360 (Fundaungo, 2010). Por las cifras disminuidas que se han registrado de este delito en el año de la tregua, se confirmaría la hipótesis que se discutió durante mucho tiempo acerca de que las pandillas serían las responsables mayoritarias de los mismos, pero ello es un punto para discusión y que no compete en este estudio.

Finalmente, la existencia de una región que no tiene conflictos armados, pero que ha registrado las más altas tasas de violencia en materia de homicidios; propiciado en buena medida por ser una ruta geográfica del narcotráfico (JIFE, 2013).

### **Análisis de caso (1)**

**Año:** 1987

**Lugar:** Soyapango, Municipio del Gran San Salvador (República de El Salvador).

**Evento crítico:** Una fábrica enclavada en la planta industrial de la zona registró la contaminación de tres miembros de su personal por radiación. La empresa se dedicaba al tratamiento de estos materiales para abastecimiento y apoyo a servicios hospitalarios especializados.

#### **Problemas detectados:**

1. Sobrepasaba la capacidad de la Policía Nacional de la época<sup>55</sup>, un cuerpo con una organización y filosofía de trabajo de naturaleza militar. Es evidente la inexistencia de protocolos para evacuación de personal afectado y seguimiento del no afectado, pero que estuvo expuesto en la

difundido en otras sociedades latinoamericanas como México, Brasil, Venezuela, Argentina y otros; sin que necesariamente hay mediado un conflicto armado interno. En el Caso de Brasil ha sido notorio las migraciones internas principalmente del nordeste y que contribuyeron a la fundación de núcleos de nuevas y expansivas favelas.

<sup>55</sup> La dirección funcional de la Policía Nacional en dicho período estuvo adscrita al Ministerio de Defensa; el planteamiento de seguridad pública se caracterizó por un formato militar en materia disciplinaria, uso de armas y el control de la disidencia política; aspectos que se vieron reforzados con la vigencia de estados de sitio y toques de queda. El actual Protección Civil no existía, sino embriones de un Comité de Emergencia con sede en el Ministerio del Interior, mientras que bomberos también recibió direccionamiento y formación por los cuerpos de seguridad.

zona. Desprovistos también de la tecnología necesaria para la detección de niveles de radiación. Sin instrumentos o indumentarias adecuadas para intervenir en zona de riesgo o contaminación.

2. Sistema de salud y su red hospitalaria expuestos a una prueba mayor, que involucró un reto para el tratamiento del personal herido y afectado. Ello planteando un déficit de protocolos para su debido aislamiento, agregándose aspectos de sobre demanda a las que históricamente se han visto exigidos los centros de salud pública.
3. Se desconocen los datos de evacuación y tratamiento de materiales peligrosos, así también de los dispositivos de seguridad para garantizarlo o los acordonamientos de zonas pertinentes. Adicionalmente se agrava por la ausencia de criterios técnicos para la autorización de residenciales próximas a estos lugares<sup>56</sup>.

### Lecciones aprendidas:

Referidas a impactos no estimados o incluso no valorados durante la crisis.

1. Estado sin protocolo ambiental para tratamiento y evaluación de la zona afectada; la misma, aledaña a un importante río (Acelhuate) que cruza la ciudad capital y desemboca en el río Lempa, de cuya cuenca el país tiene el 69% (Estado de la Región, 2010) y que para la época planteaba los primeros proyectos de infraestructura e inversión pública para resolver la demanda del consumo y abastecimiento de la capital. En ese período se había agotado el acuífero de Nejapa. Cabe señalar además que hacia fines de los ochenta, El Salvador no contaba con un Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, este se creó una década después, durante la administración del ex presidente Armando Calderón Sol (1994-1999).
2. La existencia de un agente de seguridad pública preparado para contingencias militares y de revueltas sociales, pero carente de la perspectiva multidisciplinaria como para conocer la amplitud y complejidad de los problemas de seguridad en un concepto más amplio.
3. La existencia de cuerpos de seguridad pública especializados en una lógica reactiva a las crisis; sin parámetros para lo preventivo o anticipativo.
4. Agentes del Estado desconocedores de la realidad, sin conocimiento de las implicaciones estratégicas de problemas estructurales como el déficit de vivienda, la planeación urbana, el ordenamiento territorial, la seguridad industrial y otros. Los volvió vulnerables y los hizo recurrir a dispositivos de seguridad poco elaborados para crisis y que se asumieron a su vez como poco probables. Un caso ilustrativo fueron los extensos tugurios y comunidades marginales que rodearon las sedes del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor; la remoción de los mismos fue siempre vetada por consideraciones de defensa, identificándolos como corredores de protección ante posibles ataques armados.

<sup>56</sup> En algunos países industrializados se tiene claridad sobre el concepto de usos del territorio incompatibles y se establecen una serie de criterios cualitativos con las que se determinaría la incompatibilidad con la presencia de instalaciones de alto riesgo. Expertos en esta materia plantean: “... a) más de dos casas en la zona interior; un puesto de trabajo que esté normalmente ocupado... y el número presente de personas es de cien o más en la zona interior; c) instalaciones para personas vulnerables en la zona interior; d) cualquier urbanización grande o sensible en la zona interior o media...” (Maddison, 2010)

5. Estado sin protocolo de salud pública. Desprovisto de las pautas de rigor, sin las tecnologías ni medicamentos adecuados. Posiblemente sin planes alternativos para orientar solicitudes emergentes de apoyo al exterior; además de formas deficitarias de seguimiento a las poblaciones circundantes de la zona afectada.
6. Estado sin protocolos ni planes de seguridad industrial, que no solamente supuso el déficit de planificación de ciudades en territorios de probabilidades significativas de riesgo y accidentes graves<sup>57</sup> (Tost, 2008). Una crisis de salud pública o desastre ambiental pudo generar repercusiones desbordantes en el planteamiento general de seguridad pública, este último absorbido por las necesidades y la lógica imperante de la defensa como principal expresión de la vigencia de un conflicto armado. En este período fueron constantes los racionamientos de energía<sup>58</sup>, los adelantos de hora<sup>59</sup>, y la interrupción de los servicios de agua potable; constituyó una etapa en donde los bandos en contienda recurrieron a los sabotajes a la red eléctrica<sup>60</sup>, los atentados dinamiteros a instalaciones de comando y control del Estado<sup>61</sup>; así también de generalizado terrorismo de Estado contra el movimiento social<sup>62</sup>. No se omiten acá las tareas de protección civil con carácter emergente y que comprometieron a distintos núcleos urbanos de distintas características residenciales y de distribución muy desigual sobre el territorio<sup>63</sup>, además de poseedoras de densidades demográficas diversas.
7. Estado con planteamientos deficitarios en planificación urbana y ordenamiento territorial; sin normativas estandarizadas ni referentes organizativos públicos especializados en el planeamiento de la ciudad (Catalayud, 2010).

---

57 De acuerdo a Sophie Tost Pardell, una especialista catalana, el ordenamiento urbano y la proximidad de los asentamientos a instalaciones peligrosas debe atender a estándares legales nacionales, también a otros de índole regional, en este caso el europeo por el contexto de integración continental en el que se encuentra inmersa España.

58 Los racionamientos a fines de los ochenta solían extenderse entre ocho a 12 horas diarias. Tan sólo en los años 1987 y 1988 la suspensión de energía eléctrica era casi una regla general a partir de las seis de la tarde.

59 Otra medida conocida para los menesteres de optimización de los tiempos disponibles para el suministro de energía eléctrica y clave para el desarrollo de actividades estratégicas propias de la gestión pública y la economía, y que inevitablemente impactó la cotidianidad y normalidad social. Por ejemplo, en las instituciones educativas el alumnado de turnos vespertinos solía salir con dos horas de anticipación.

60 Principalmente, la guerra de sabotaje desarrollada por la entonces guerrilla del FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). Esperable dentro de la lógica en la que se le apreciaba como infraestructura y servicios críticos bases para la estabilidad, en la que se apoyó el ejército gubernamental para llevar adelante su actividad militar.

61 En el caso de los últimos tres años de la década del ochenta 1987-1989; varios fallidos a otros parcialmente exitosos ataques coordinados a la sede del Ministerio de la Defensa Nacional y el Estado Mayor Conjunto. Los principales recursos fueron el coche bomba y el “tepezcuittle” (cilindro de gas modificado artesanalmente).

62 Agentes paraestatales o ligados a este perpetraron atentados dinamiteros contra las sedes de algunas organizaciones populares y sindicales como COMADRES (Comité de Madres de Desaparecidos) en horas de la madrugada y que dejó daños materiales y el de FENASTRAS (Federación Nacional Sindical de los Trabajadores Salvadoreños) en horas del medio día y con saldo de 11 víctimas mortales; ambas se sucedieron en octubre de 1989, previo a la ofensiva “Hasta el tope”, que lanzó en el mes de noviembre la entonces guerrilla.

63 Algunas de las dificultades inherentes en las tareas de protección civil han sido la urbanización dispersa y el modelo residencial de baja densidad. Ello tiene sus impactos en los esfuerzos de atención a poblaciones afectadas por eventos naturales de gran repercusión. Los especialistas lo hacen notar con algunas valoraciones técnicas: “... la intensificación de la construcción de tipologías de vivienda de baja densidad que no corresponden al modelo de la urbanización continua y que, en una mayoría de situaciones, se localizan en condiciones de dispersión territorial...” Y continúa diciendo: “... El ensanchamiento de los límites espaciales de la suburbanización, que se apoya sobre el alargamiento continuo de los arcos territoriales de la movilidad y que ha producido la consolidación de sectores suburbanos mucho más lejanos a las tramas urbanas compactas”. (Muñoz, 2010)



8. Producto de la censura y la vigencia del estado de sitio, la crisis fue administrada mediáticamente por el gobierno sin mayor repercusión; previniendo alarma pública y procesando diligentemente percepciones negativas.

### Evaluación estratégica resumen: caso 1

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Alto. Debido a la situación novedosa que planteó y su impacto en un contexto de carencia de experticias y especializaciones en el ámbito gubernamental; necesarias para el tratamiento de este tipo de crisis.
2. **Influencia en la población:** Bajo. Muy focalizado a los empleados operarios de una empresa industrial.
3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Bajo. Salvo que la atención de los afectados por la naturaleza de la contaminación se hubiese resuelto en forma deficitaria y hubiese sido agravada por la complejidad del entorno, caracterizado por una alta densidad poblacional y elevado hacinamiento urbano.
4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Período del conflicto armado. Regían estados de sitio y toques de queda. Principalmente los servicios públicos se encontraban racionados.

### Sub conclusión 1

En esta etapa del conflicto armado, los márgenes para opciones de política no solamente fueron mínimos, sino que por regla general involucraron plazos críticos. Es decir, la capacidad de respuesta del Estado estaba ligada a una posibilidad de supervivencia económica nacional, los prolongados apagones y los mermados servicios públicos se relacionaban con aspectos tan fundamentales como la continuidad de los servicios hospitalarios, la energía para conservación de alimentos, la garantía de suministros de un stock mínimo de agua.

La entonces Policía Nacional tuvo una función secundaria en el resguardo de la estabilidad y, según la concepción militar imperante, se asumía que el problema nacional era la supervivencia del Estado. Por ello, a través del cuerpo castrense se intentaba rehabilitar la presencia estatal en zonas de persistencia guerrillera, propiciar la conexión con la población local; debido a eso la campaña cívico-militar fue un recurso de conexión que pretendió liderar la restauración de la soberanía interna con el acompañamiento del resto de la institucionalidad especializada del Estado (Manaut, 1989). Estrategia fallida en buena medida y con elevados costes sociales.

La crisis en la planta industrial ilustró que los cuerpos de seguridad de la época habían construido Estado desde arriba y no desde lo social, que la práctica de control social apoyada en redes de informantes y colaboradores degeneró en insuficiente para la gestión de problemas complejos que requerían de otros entrenamientos y comunicaciones interinstitucionales. El dirigismo fue una fórmula oportuna para sustraer el espectro de alarma pública y reproducir la sensación de una situación controlada.

Recuérdese que se trató de una época en donde la gestión de los acontecimientos de masas no sólo fueron frecuentes, sino también intensos; y que el formato policial de comportamiento no era de regulador social, sino proclive a la desarticulación del movimiento popular que se advertía como un enemigo que ocupaba la legalidad para dañar los objetivos del Estado y sus intereses.

Pronto, ciclos ascendentes de eventos naturales cargarían también la función policial tradicional y le impondrían nuevas competencias; la gestión y el tratamiento con zonas arrasadas por inundaciones o desplazados que fueron objeto de la atención de instituciones de socorro.

La gestión de los acontecimientos de masas fue en un carácter contrainsurgente. En este sentido, su tratamiento se enclavó en un esfuerzo por desarticularlas, pues comprometía en el largo plazo las bases y adhesiones sociales del régimen. Mientras el tratamiento de los eventos naturales no estaba siquiera incluido en una concepción integral de seguridad nacional<sup>64</sup>, esos escenarios escapaban de toda posibilidad de planificación estatal y que por lo tanto sus efectos desastrosos implicaban nuevas fuentes de inestabilidad, con su respectivo impacto en la zona de seguridad.

## **Análisis de caso (2)**

**Año:** 1994 (septiembre)

**Lugar:** San Salvador y otros sitios estratégicos del país (República de El Salvador).

**Evento crítico:** Grupos masivos de desmovilizados de la Fuerza Armada, aglutinados en la Asociación de Desmovilizados de la Fuerza Armada de El Salvador (ADEFAES), se tomaron diversas instalaciones estratégicas del Estado y asediaron otros centros neurálgicos de decisión. Entre los sitios afectados se encontraban la Asamblea Nacional Legislativa, el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y otros. Esta crisis de gobernabilidad implicó varios días y tomó por sorpresa al Estado, cuya planta de empleados públicos se vio inmersa y atrapada en sus centros de trabajo. Esta crisis también incluyó toma de rehenes. Cuando los problemas que surgen en la zona de seguridad pública son intensos y sobrecargan las capacidades de las corporaciones policiales, no sólo se está frente a un escenario crítico, sino que describe un déficit severo en materia de gobernabilidad que puede retar al Estado en su posibilidad para imponerse y salvaguardar a los ciudadanos.

### **Problemas detectados:**

1. Las acciones y movilizaciones de los grupos de veteranos, sobrepasaron el nivel de anticipación de la inteligencia del Estado; esta última experimentaba una transición de diseño organizativo, dependencia jerárquica y metodologías de trabajo. Se desarrollaba un enfoque de control civil sobre la misma. Este tipo de acontecimientos dificultó las tareas inherentes al mantenimiento del orden público. Algunos expertos sobre las amenazas al orden público brindan algunas razones importantes acerca de la peligrosidad de este tipo de situaciones. Plantean al respecto:

*“¿Por qué consideramos a los grupos una amenaza para el orden público? Las raíces de esta idea proceden de los primeros trabajos de Le Bon, que afirmaba que estar rodeado de otras personas en público creaba condiciones de anonimato: si las personas se sumergen en la multitud, es más difícil identificarlas individualmente y, por tanto, es más difícil que rindan cuenta por su comportamiento. Según Le Bon, estas condiciones de anonimato debilitan el control racional y psicológico. Ser anónimo en una multitud debilita nuestra capacidad de resistirnos a la influencia de los demás, y también debilita el control que tenemos sobre nuestros impulsos violentos y primitivos, que siempre están*

64 Este tipo de amenazas de origen natural fueron incluidas en las metodologías de análisis y planificación de la seguridad nacional hasta el año 1999, propiciando una reforma en los manuales y otros materiales educativos del Colegio de Altos Estudios Estratégicos. Ciertamente la tragedia del huracán Mitch, en 1998, fue un evento que estimuló este cambio en la enseñanza. Los terremotos de 2001 también lo confirmarían posteriormente.

*a punto de salir a la superficie. En otras palabras, el problema de los grupos para el orden público es la idea que las multitudes proporcionan anonimato, el anonimato hace perder la identidad personal y la pérdida de la identidad personal hace perder el control. Si perdemos el control, nos volvemos más susceptibles a la voluntad de los demás y es más probable que participemos en actos de violencia aleatorios”. [Levine, 2009, p. 112]*

2. Los eventos se produjeron durante una coyuntura crítica de la seguridad pública, no sólo se registraba un auge de la actividad delictiva, sino que además las bandas criminales que operaban en zonas rurales contaban con miembros de mucha experiencia de combate. Tampoco se había dimensionado adecuadamente el problema de pandillas<sup>65</sup>, estas estructuras hacía tres años que se habían enfrascado en una guerra<sup>66</sup>; pero más importante aún, el nuevo cuerpo policial, de naturaleza civil, no había acumulado la experiencia operativa, la formación necesaria, influida por muchas escuelas filosóficas extranjeras de tradición distinta<sup>67</sup>, y no completaba su despliegue territorial a nivel nacional<sup>68</sup>. Al respecto, el entonces comandante del FMLN Joaquín Villalobos planteaba los errores de diseño de las cuestiones asociadas al despliegue, tal y como se desprende de algunas notas de prensa de la época:

*“La Policía Nacional Civil (PNC) debería ser distribuida, en primer lugar, en esta capital, dado el incremento delincuencia en los últimos meses, dijo anoche el dirigente del FMLN Joaquín Villalobos... Para Villalobos el problema de la delincuencia es grave, es serio, su incidencia podría ser de igual magnitud que el problema económico... Yo pienso que debe dársele cierta prioridad a la región metropolitana; las regiones de mayor densidad*

65 Ni el gobierno, ni la policía en organización supieron dimensionarlo. El imperativo de inversiones sociales masivas durante un buen tiempo fue desestimado por la escasez de recursos económicos, mientras que la recaudación fiscal era insuficiente y no había posibilidad de ampliarla por la postura reacia de los gobiernos conservadores y grupos empresariales; de allí que el endeudamiento externo y la cooperación extranjera se privilegiaron como mecanismos de provisión de recursos. Fue hasta 1994, posterior a las elecciones municipales, legislativas y presidenciales, y luego de una escisión de siete legisladores del FMLN, que el gobierno presidido por ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) creó un pacto conocido como Pacto de San Andrés, en el que aceptaron votar para un incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en tres puntos. No quedó claro si esos recursos adicionales provenientes del IVA se utilizaron para las demandas de los veteranos; se requeriría examinar las tendencias de las protestas públicas de estos sectores en los meses y años subsiguientes.

66 La idea de guerra sugiere que el enfrentamiento entre pandillas tuvo tal escala y desarrollo que permite comparativamente asemejarlo a esa condición por su alta tasa de víctimas mortales, por la frecuencia de hechos de violencia (a diario), por el acceso a armas de fuego de distinto tipo, por su capacidad de ejercer violencia contra los actores sociales y económicos, inhibirlos y extorsionarlos, y por la capacidad mostrada de diseminación territorial y transnacional. En la jerga de los miembros de pandilla, la auto identificación es de guerrero y quien no es miembro de la estructura criminal es un civil. En un reciente discurso de Carlos Mojica Lechuga “Viejo Lin”, alias de un líder de la pandilla del Barrio 18, pronunciado en un centro penal y en el marco de la tregua, se refirió al hecho de la guerra iniciada entre estas subculturas criminales hace 22 años, fecha en que El Salvador maduraba su proceso de negociación y fijaba la ruta para un proceso de paz. Cabe acotar que ahora que puede medirse el impacto de la tregua y su incidencia en la tasa general de delitos, podría inferirse –aunque resulte prematuro– que más de la mitad, sino superior, de homicidios ha sido resultado de la guerra entre pandillas; sùmese el número de muertes violentas de toda la pos guerra y compárese con la del conflicto interno.

67 Para ese año hubo alrededor de 40 expertos e instructores internacionales de países tan distintos en tradición y doctrina policial tales como: Noruega, Suecia, España, Estados Unidos y Chile. Basado en un informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) en mayo de 1994 y citado por Joaquín Villalobos en un estudio de su autoría.

68 Sumado a los atrasos en la implementación de los acuerdos, las vacilaciones iniciales del gobierno y la escasez de recursos. Para diciembre de 1994 la Policía Nacional Civil (PNC) apenas había logrado alcanzar un aproximado de 5,000 agentes formados, y sólo alcanzaría la cifra de 15,000 hasta finales de 1997. En términos de transportes, un aspecto clave para la cobertura y patrullaje del territorio, para 1993 el nuevo cuerpo contaba con el mínimo de 67 vehículos y que alcanzaría los 257 para fines de 1994 (Villalobos, 2001, p. 82- 86)

**poblacional son las que tienen el más alto nivel delincencial<sup>69</sup>, agregó. El gobierno ha anunciado el primer despliegue de la Policía nacional Civil en los departamentos de Chalatenango y Santa Ana y que luego, cuando otro grupo de la Academia esté preparado, serán distribuidos aquí en la capital. Esto para Villalobos no es adecuado, pues según él en las zonas ex conflictivas el nivel de delincuencia no es muy alto, por lo que San Salvador es uno de los departamentos al que debe dársele prioridad” [El Mundo, 1993i, p.1]**

Finalmente, la idea misma de un enemigo interno había cambiado (Hayes, 2009; Villalobos, 2001).

3. Paradójicamente, esa crisis de gobernabilidad se produjo en un período de auge económico. El Salvador crecía a una tasa anual, y para el caso de los dos años mejores para referencia, a 7,4% (1993) y 6,1% (1994) del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>70</sup> (BCR, 1996). Es relevante destacar ese dato, porque un discurso racional dominante del período de los programas de ajuste estructural fue que para mayor inversión social, debía la economía crecer a mayores tasas y que por ello debían removerse todos los obstáculos arancelarios, fiscales y financieros como requisito indispensable para un buen clima de negocios que favoreciese la actividad y el desempeño de la empresa privada. Esto, sin embargo, no impidió el malestar social y el auge exponencial de actividad delictiva (EDH, 1993a; 1993b; 1993c; 1993d; 1993e; 1993i) que se desató en la posguerra inmediata (El Mundo, 1993a; 1993c). La inversión pública resultó insuficiente y no tuvo un impacto significativo en la población; más bien crecieron los activos de la industria de construcción y bienes raíces; así también de la importación de vehículos y la edificación de centros comerciales para el consumo. Una experiencia más reciente y comparable porque concierne a este discurso es el caso del Perú que en los últimos años ha crecido a una tasa del 8% del PIB, pero esto no se ha reflejado en una distribución equitativa del ingreso, ni que significativos segmentos de su población hayan salido de la pobreza, la marginalidad y la informalidad<sup>71</sup>.

Entiéndase que una crisis de seguridad pública es una expresión de gobernabilidad deficitaria, que esta zona de impacto de la gestión y políticas públicas puede generar efectos concomitantes a otras como la economía y el ámbito de la estabilidad política.

### Lecciones aprendidas:

1. Los operadores del Estado subestimaron la capacidad de organización y ejercicio de violencia de los grupos de veteranos<sup>72</sup>, enfrentaron una crisis

69 La negrilla pertenece a las declaraciones exactas de Villalobos al periódico en cuestión.

70 Un porcentaje bastante significativo. Es el período de auge del discurso ultra liberal cuyo planteamiento básico se refería a generar toda la riqueza posible privilegiando a los agentes empresariales, que eran supuestamente los llamados a concretarlo. Y luego distribuir para programas de inversión social.

71 De hecho, esta conclusión fue una idea fuerte en el discurso político del entonces candidato presidencial Ollanta Humala, que resultaría vencedor en los comicios de 2011. Para ese entonces el Perú no obstante había logrado reducir la pobreza, contaba con una desigual distribución de los ingresos; sobre todo en un contexto en donde la riqueza minera representaba hasta el 60% de las exportaciones (El Faro, 2013). El planteamiento de Humala fue mostrarse como el líder necesario para llevar adelante las reformas sociales y económicas que le den sostenibilidad al crecimiento.

72 La subestimación surge acá por el desarrollo de hechos posteriores tales como: una deficitaria cuantificación de beneficiarios de las estructuras paramilitares desmovilizadas, entre estas Defensa Civil, Servicio Territorial y Patrullas Cantonales; una capacidad asociativa de veteranos de ambas filas otrora contendientes y el conocimiento del que disponían para coordinar acciones y ejercer violencia mediante esfuerzos sostenibles en el tiempo.

de seguridad en una coyuntura de transición de la seguridad pública. Por un lado se desmontaban cuatro estructuras policiales<sup>73</sup> y se organizaba una nueva con el aporte de hasta un 40% de desmovilizados de ambos bandos (El Mundo, 1993f); muchos de los archivos policiales fueron destruidos<sup>74</sup> y con ello el Estado perdería una base de datos importante (Casado y Vila, 2010). De tal manera que los esfuerzos para concebir nuevas formas para ser eficaz en la identificación de sospechosos y en la administración avanzada de registros policiales<sup>75</sup> (Vallés, 2009) fue infructuosa preliminarmente. La cohabitación de dos experiencias y maneras de hacer y concebir las cosas<sup>76</sup> convertiría al cuerpo policial, en sus inicios, en una organización lenta para el procesamiento de la realidad e ineficaz para conducirse inteligentemente sobre el terreno. El auge delincencial y el tránsito en el sistema de inteligencia contribuyeron a la dificultad general para la procuración del orden y la seguridad. Los eventos dejaron una importante conclusión para sociedades post conflicto, en cuanto a la necesidad de gradualidad y seguimiento a la calendarización de desarme y movilización de ejércitos numerosos y grupos hasta entonces alzados en armas; aunado al nacimiento de nuevas estructuras de seguridad pública<sup>77</sup>.

73 Estas eran la Policía Nacional (PN); Guardia Nacional (GN); Policía de Hacienda (PH) y Policía de Aduanas (PA).

74 Se desconoce por qué fueron destruidos. Posiblemente por contener información sensible y que se haya estimado inoportuna para el caldeado período de posguerra. En el caso de los archivos militares, estos cuentan con un período de resguardo para no ser conocidos de hasta 90 años. El estudio de los archivos policiales de un régimen anterior permite aprender sobre las metodologías de intervención territorial y la extensión del concepto de control social; identificar la efectividad de los mismos, el nivel de sistematización y los posibles aportes de inteligencia de zonas de actividad ilícita; pues no sólo acumulaban estadísticas sobre disidentes políticos. Los archivos policiales u otros formatos de expedientes son importantes, independientemente del contexto político en que se les acumula o sistematiza, porque constituyen un recurso metodológico base para las decisiones policiales, para la conceptualización de las intervenciones en seguridad pública. Hay muchos casos históricos que muestran que la pérdida de archivos policiales, u otros expedientes de los ciudadanos de un país, inhibió la posibilidad de conocer el grado de responsabilidad de esos regímenes en la persecución de su propia población. Por ejemplo, en vísperas de la entrada del Ejército Rojo, la cancillería alemana en Berlín destruyó muchos documentos; por otra parte, mientras se daba la ruptura del último régimen autoritario en Portugal, miles de ciudadanos saquearon los archivos de la Dirección de Seguridad (policía política) y su subsecuente destrucción de documentos. Experiencia similar se produjo en la extinta República Democrática Alemana (RDA), con el asalto a la sede de la Stassi (antigua policía del Estado); mientras que en otros casos las oficinas de los servicios de inteligencia fueron bombardeadas en el marco de guerras internacionales como la sede de la Mukhabarat iraquí en Bagdad durante la guerra del Golfo en 1991.

75 Vallés apuntaba al respecto: “El término *profiling*, traducido como *perfil criminal*, hace referencia a la *práctica policial de interpretar ciertas características de un individuo como indicadores de comportamiento delictivo. Es una práctica bastante extendida que incorpora teoría social y estadística en las estrategias para resolver la investigación del delito*”. En sus reflexiones, se encuentran también algunos objetivos que deben alcanzarse para mejorar las relaciones entre la policía y las comunidades, tales como: “...a) *mejorar la formación sobre normas operativas y legales y supervisar las identificaciones y los registros*; b) *crear un sistema de monitorización de la gestión policial y contabilizar las identificaciones*; c) *augmentar la capacidad de las comunidades minoritarias para participar en el diálogo con la policía para indicar prioridades policiales locales*; d) *generar modelos de buenas prácticas extensibles regionalmente*. [Vallés, 2009, p. 146- 148]

76 Si bien no representó un factor determinante de primer orden, del que se hubiese asumido como la causa principal de los desaciertos preliminares del desempeño policial. Sin embargo, la discusión enfrentó por un lado al principio de “obediencia debida”, como núcleo de una concepción disciplinaria prevaleciente en los cuadros provenientes del ejército y antiguos cuerpos, la Policía Nacional (PN) en este caso. Y por otro al de “disciplina consciente”, arraigada en los miembros provenientes de la ex guerrilla y cuyo factor más importante era el convencimiento.

77 Hubo muchas fallas de origen, los asesores de seguridad en el gobierno de ese entonces creyeron erróneamente que la desmovilización masiva de miembros del ejército sería absorbida por el mundo laboral, y que por lo tanto no requeriría programas ad hoc que proveyeran de la base para su reasimilación

2. El Estado generó una brecha de seguridad al desenvolverse deficitariamente en el seguimiento y contundente inserción de todo el personal combatiente y con experiencia militar, imbuidos en procesos de desarme y desmovilización (LPG, 1992a; 1992b; 1992c; 1992d; 1992e; 1992f; 1992g). No se evaluaron zonas emergentes de actividad delictiva para conceptualizar mejor el despliegue, ni se dieron tiempos adicionales para demorar estos procesos de traspaso, más por cuestiones técnicas y estratégicas que por políticas. Los miembros provenientes de los antiguos cuerpos tuvieron experiencia acumulada, manera de hacer y ejercer la seguridad pública, si bien ante el umbral de su extinción comenzaron a convertirse en agentes delictivos. Dichos aspectos también fueron desechados por los temores de contaminación a la nueva policía. Sin embargo, ese bagaje de tipo paradigmático ganó espacio en los años posteriores porque, en contrapartida a los miembros provenientes del FMLN que no tuvieron escuela alguna para la administración policial, sus referentes fueron construidos a partir de los aportes de distintas escuelas en los años iniciales de constitución de la policía, y que pudo haber impactado en la idea de modelos policiales inestables con influjo ibérico, estadounidense, escandinavo, francés y otros.
3. El Estado se enfrentó por vez primera en un contexto de pos guerra, al debate sobre las necesidades de seguridad pública, la filosofía y metodologías operativas para ordenar su acción sobre el terreno. Discusión de paradigmas que repercutió inevitablemente y continúa haciéndolo en todas las políticas y estrategias de seguridad que el Estado ha diseñado e implementado desde entonces.
4. El Estado advirtió de la necesidad de dotarse de un concepto estratégico de resguardo de instalaciones estratégicas y de protección de los miembros de la burocracia pública. Originó un planteamiento dirigido al establecimiento y dimensión de la seguridad estatal; debate fundamental que no prosperó por la contaminación ideológica<sup>78</sup>, la polarización partidaria<sup>79</sup> y las propuestas desde la academia, muy restringidas en aportes para la decisión y los impactos para la seguridad<sup>80</sup>, que minimizaron aspectos técnicos y estratégicos de rigor instalados en los grandes contenidos de la seguridad pública.

social (El Mundo, 1993b; 1993g; EDH, 1993f; 1993g; 1993h; 1993j).

78 La contaminación ideológica estuvo referida a la denuncia constante de sectores de izquierda; de etiquetar cualquier reajuste de la estructura policial, como un intento de retorno a los viejos conceptos de la seguridad pública. Los debates, muchas veces sin fundamento, soslayaron las perspectivas técnicas y operativas, tal y como ocurrió con el régimen de disponibilidad policial en coyunturas críticas de seguridad, o la criticada idea de que para cada delito emergente o en alza, la respuesta fuera la creación de divisiones especializadas.

79 La denuncia por parte de sectores conservadores contra los cuadros policiales provenientes de la cuota del FMLN y los supuestos intentos de tomarse la institución o propiciar dualidades de mando.

80 Durante el período de posguerra, muchas instituciones académicas y de la sociedad civil presentaron estudios y propuestas para la prevención de violencia o tratamiento de asuntos específicos de la misma. Destacaron los de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y otras ONG como FESPAD y Catholic Relief. El problema de las mismas fueron de dos tipos: primero los operadores de justicia y seguridad no las utilizaron para formular políticas públicas, y si lo hicieron fueron con resultados parciales; pero también no debe ser descartado el hecho de que desde la academia la comprensión de los aspectos y problemas sociales también tiene para los cuerpos policiales implicaciones prácticas, acciones estratégicas funcionales para el terreno; escenarios donde es más complicado diluir los extensos estudios generalmente cargados en análisis sociológico, pero deficitarios para el diseño de ingenierías decisionales de impacto para la seguridad o fortalecimiento del liderazgo estratégico institucional.

## Evaluación estratégica resumen: Caso 2

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Alto. Por ser una etapa de construcción institucional, de reorganización de la presencia policial en el territorio y de consolidación del proceso de paz.
2. **Influencia en la población:** Alto. Muy focalizado en vías de acceso y centros de decisión nacional, pero de amplia repercusión negativa en las percepciones del público; sobre todo estimulando las ideas de caos e incompetencia para mantener el control del orden por parte de las autoridades<sup>81</sup>.
3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Alto. Tuvo potencial para dejar saldos negativos de víctimas mortales en un escenario probable de represión decidida del Estado, con su subsecuente erosión de la imagen gubernamental y afectación del proceso de paz. Con potencial de impactar las reglas del juego y las prácticas de intervención de las instituciones.
4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Consolidación de la paz, despliegue policial incompleto y reorganización de la inteligencia del Estado, definición de misiones y ámbitos de intervención para policías y militares.

### Sub conclusión 2

En esta otra coyuntura analizada, se advierte que el Estado se encontraba empeñado en construir institucionalidad a la inversa; abriéndose al mundo social para la conformación de las plantillas de corporación policial. Pero lo hace cometiendo una serie de fallas de repercusión estratégica:

1. Adecuó un perfil doctrinario demasiado flexible para la gestión de acontecimientos de masas, de nuevo la cohabitación entre viejas y nuevas prácticas convirtieron en inestable y deficitario en identidad sus respuestas y pautas de comportamiento. Un esquema poco coincidente con movilizaciones de veteranos con mucha capacidad de violencia y voluntad para prevalecer.
2. Imposibilidad histórica para construir Estado desde abajo. La desarticulación de las amplias redes de informantes y colaboradores<sup>82</sup> del antiguo régimen se llevó consigo el desmantelamiento del control social y territorial, que constituían bases clave para todo trabajo policial, contribuyendo al engrosamiento de las filas de la delincuencia. Sin archivos, con la incapacidad de procesar los antecedentes y apremiado

<sup>81</sup> Sin embargo debe advertirse que ningún Estado se encuentra sobrado en materia de amplias capacidades para anticiparse a un ciclo de protestas públicas, el esfuerzo principal es que ello no degenera en ingobernabilidad. Asimismo orienta el fortalecimiento institucional de todo su aparato para incrementar sus capacidades de atención y procesamiento de demandas sociales. Para lo anterior la inteligencia estratégica es clave porque es un conocimiento anticipado y retribuye al decisor para un curso de acción potencial. De tal suerte que posibles escenarios máximos que se hubiesen suscitado, no pueden analizarse, porque una evaluación estratégica no despliega recursos de apreciación para establecer proximidades a especulaciones.

<sup>82</sup> Patrullas Cantonales, Servicio Territorial. Esta última en particular llegó a contar con hasta 170,000 miembros, distribuidos en más de 2,000 grupos de patrulleros que se apoyaban a su vez en sus propias redes de informantes (Villalobos, 2001, p. 158) y Defensa Civil.

por las circunstancias de la coyuntura, el objetivo de organizar autoridad pública en lo local se vio frustrado permanentemente.

3. El Estado propició nuevos nichos para la conflictividad social. La escasez de recursos y la incapacidad para atender sobredemandas lo dejaron expuesto a nuevos ciclos de inestabilidad muy desbordantes.
4. El perfil de policía para estas crisis avivó la discusión acerca de los imperativos de cómo conformar y organizar la comunidad de inteligencia; qué metodología emplear para el levantamiento de bases de datos, sin las cuales la posibilidad de impactar los problemas de seguridad pública serían mínimos.

### **Análisis de caso (3)**

**Año:** 2006 – 2007; 2009- 2010

**Lugar:** Municipios del Gran Salvador. (República de El Salvador).

**Evento crítico:** Amplia resistencia y violencia extrema en los centros históricos de municipios del Gran San Salvador como Apopa, Santa Tecla y San Salvador por parte de grupos masivos de vendedores ambulantes y sector informal en general. El origen de estos conflictos sociales: la tugurización urbana, migración campo – ciudad, desplazados del conflicto armado. Condiciones que se enfrentan a las iniciativas formales del Estado para ordenar, despejar calles y recuperar espacios públicos. Cabe señalar que al respecto el Estado ha tenido graves omisiones, así también la oferta de empleo por parte del sector privado. Mucha población joven de extracción baja no logra insertarse laboralmente por los requisitos de experiencia y titulación exigida por la empresa privada; a ello se suma la deficitaria oferta de formación profesional a través de INSAFORP (Instituto Salvadoreño para la Formación Profesional), que descarta a muchos solicitantes. El prolongado estancamiento económico con tasas que no superan el 2% anual del PIB ha sido insuficiente, de tal suerte que la marginalidad y la informalidad se convierten en reguladores inevitables de este desequilibrio social.

### **Problemas detectados:**

1. Centros históricos rehenes de la economía informal y por lo tanto escenarios de potencial violencia (EDH, 2010a; 2010b). Esta no ha sido exclusiva del sector informal que se resiste al ordenamiento en los espacios públicos, pero sí ha sido la que ha registrado la mayor parte de incidentes violentos de gravedad (EDH, 2012a). Situación que se suma a la inexistencia de alternativas viables de contenido estructural y posiblemente al ingenio y poca creatividad de los operadores municipales para buscar e implementar soluciones intermedias y prácticas.
2. Incapacidad histórica del Estado y la economía para reconvertir estos segmentos amplios de población al tejido social y productivo. Al respecto, apuntaba Prats i Catalá que esas bolsas de informalidad constituían un agujero negro de enormes implicaciones. Sostiene:

*“En palabras más tradicionales se trata de saber si la gobernabilidad exige el orden público general. La cuestión es importante en algunos contextos nacionales y urbanos latinoamericanos en que los actores estratégicos han conseguido dirimir electoralmente sus conflictos -bajo mayor o menor tutela internacional y establecer algún sistema de*



*frenos y contrapesos- con fuertes rasgos informales en sus interrelaciones, pero sin llegar a generar un ordenamiento universal de las interacciones. Fuertes bolsas de informalidad o exclusión viven al margen del orden generado por y para los actores estratégicos. El horror de la sociedad al vacío hace que en estos agujeros de institucionalidad formal se desarrollen estructuras informales que pueden llegar a ser culturales e institucionalizadas y que en general conviven con fuertes dosis de anomia, desintegración social, pobreza, economía de supervivencia y ‘emprendimientos’ criminales. El debate gira sobre si la desestructuración social con todas sus graves consecuencias significa ingobernabilidad cuando los actores poderosos son capaces de impedir el nacimiento de nuevos actores que produzcan conflictos que las reglas y procedimientos vigentes no son capaces de resolver. La respuesta a este debate exige, creemos, considerar las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo” [Prats i Catalá, 2001, p. 126]*

3. Limitaciones del Estado para intervenir los espacios públicos a través de sus gobiernos locales, o los mismos sin estructuras de seguridad adecuadas (cuerpos de agentes municipales<sup>83</sup>); la mayoría de las veces con relaciones negativas con el cuerpo policial y la instalación de la polaridad ideológica y partidaria como fuente principal de la discusión pública.
4. Los brotes de violencia dejaron de saldo negocios saqueados, vehículos incendiados, decenas de heridos y capturados y redes activas<sup>84</sup> y muy vigilantes de las acciones e iniciativas posteriores del Estado. Así también incluso en la actualidad ha sido notoria la toma de propiedad privada, principalmente predios baldíos del centro de San Salvador (LPG, 2013g).

#### Lecciones aprendidas:

1. La capacidad de violencia por parte del sector informal es alta, su resistencia es significativa y su nivel de organización en asociaciones y redes de apoyo no solamente ha constituido su principal salto cualitativo en la posguerra, sino además les ha dotado de mayor rendimiento por la coordinación de acciones y enfrentamiento con la policía.

83 La PNC constitucionalmente tiene la responsabilidad de garantizar el orden público y la tranquilidad ciudadana (Art. 159), detenta el monopolio legítimo de la fuerza y su presencia es de nivel nacional. Mientras que los Cuerpos de Agentes Municipales responden a la autoridad local del municipio y varían en número según los ingresos de una municipalidad. Tienen como misión brindar seguridad al personal de la municipalidad y el cuidado de los bienes y patrimonios municipales, incluida la vigilancia de espacios públicos de su jurisdicción. Sin embargo, son inadecuados como estructura de seguridad porque no han sido sumados a la estrategia general del Estado en materia de seguridad pública y prevención de violencia, o ha sido tardío. Además no cuentan con un programa institucional formativo y por lo tanto carecen del entrenamiento que pudiera apoyar los esfuerzos policiales en los municipios.

84 Pertenecientes al sector informal, una buena parte activos en asociaciones de vendedores. Es evidente la sinergia comunicativa y solidaria desarrollada por el vendedor de la calle; sobre todo cuando el Estado “interviene” con alguna iniciativa que lesiona sus intereses comunes. Por ejemplo, durante la fase de desalojos y habilitación de calles, en la última administración municipal de izquierda en la ciudad de San Salvador que fue presidida por la Dra. Violeta Menjívar; era usual encontrar a muchos vendedores pernoctando en el centro de la ciudad, en estado de alerta, previniendo las requisas de los cuerpos de agentes municipales; las medidas de custodiar sus puestos y reforzarlos con cadena y candado fue una expresión entre otras. El problema es de larga data, desde los años veinte; agravándose en los ochenta con el conflicto armado. Los intentos de despejar las calles y la resistencia del sector la han enfrentado todos los alcaldes. Por ejemplo para 1994, una estimación del entonces alcalde Mario Valiente cifraba a los vendedores en unos 20.000. Las acciones violentas han desafiado a los dispositivos de seguridad y han afectado a mucha población que labora en los sectores formales del centro de la capital. Según inteligencia policial que citan los medios locales, las pandillas representarían hasta un 5% de los vendedores; estarían detrás de muchos delitos de prostitución, extorsión y homicidios. Ello equivaldría a la presencia de al menos 200 pandilleros con “pequeñas empresas” establecidas en rubros tan diversos con CD piratas, zapatos, ropa, artículos robados y hasta servicios de decodificación e instalación de chips en teléfonos robados.

2. El Estado padece un déficit de inteligencia social<sup>85</sup>, recabada desde el territorio y zona de tensión (Morales Peña, 2011). No se tienen estimaciones de las simbiosis entre legítimas actividades propias de la economía informal y otras prácticas ejercidas por subculturas criminales<sup>86</sup> (López Ramírez, 2012).
3. Los brotes de violencia registrados han demandado recursos policiales crecientes y han incidido en el planteamiento de seguridad pública de las ciudades. Los espacios públicos de las ciudades<sup>87</sup> son susceptibles de convertirse en zonas caóticas y fenómenos de multitudes que desafían a los dispositivos policiales tradicionales. Poseen una alta capacidad de comprometer la circulación de personas, los transportes y la actividad económica cotidiana. Si bien la mediación es un recurso de política que puede estimular la participación de distintas instituciones, lo cierto es que figura como una variante de contención, que lidia con efectos graves de problemas estructurales acumulados históricamente. Los interlocutores del Estado no poseen la capacidad de resolver causas y las opciones de política para el largo plazo suponen trabajos estrechos con los agentes económicos a fin de superar restricciones socioculturales.

La contención de la violencia es un esfuerzo principal de los cuerpos de agentes municipales que tienen la responsabilidad de cuidar el patrimonio municipal y regular los espacios públicos bajo su jurisdicción. El municipio es la expresión más local del Estado y es débil en el caso salvadoreño, pues necesita de subvenciones del Estado central. De allí que al ejecutarse iniciativas de desalojo y ordenamiento en calles y avenidas, coordinan y recurren a un ente policial de jurisdicción y cobertura nacional como la PNC (Policía Nacional Civil). La magnitud de la violencia susceptible de presentarse podría exceder la capacidad del Estado para controlarla en este caso su referente local.

### Evaluación estratégica resumen: Caso 3

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Medio. Capacidad parcial o significativa para alterar la normalidad social y toda la actividad e interacciones cotidianas en los escenarios en cuestión.
2. **Influencia en la población:** Alto. A nivel de percepción, al reproducirse la idea que los problemas económicos están latentes; pero favorables a los esfuerzos institucionales conducentes para revertir el desorden en los espacios públicos de las ciudades.

85 Referida a inteligencia policial sobre actividades organizadas por parte de estos segmentos poblacionales. Un foco de atención ha sido la denuncia de infiltración de pandilleros y delincuentes violentos en el desarrollo de protestas públicas en el pasado y otras actividades vandálicas.

86 Si bien es cierto la inmensa mayoría del sector informal está constituida por población sin ingreso económico fijo, subempleados y con situaciones deficitarias en su acceso a los servicios públicos, sería erróneo criminalizarlo o identificarlo como otra sociedad opuesta; pero sí es cierto que en la misma existen minorías activas de redes delincuenciales que entre otras cosas han fortalecido pequeñas empresas criminales que se nutren de flujos de contrabando; algunas de estas para licitar o limpiar algunos capitales acumulados de la extorsión o venta de droga en pequeño; en simbiosis complejas con la piratería de películas y otros.

87 Debe acotarse que el sector informal existe en la casi totalidad de los grandes centros urbanos, pero acá se ha puesto atención a los asentados en los municipios del gran San Salvador que tienen la mayor densidad demográfica y en las cabeceras departamentales que son los núcleos más desarrollados al interior del país.

3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Medio-alto. La situación económica desesperada y la falta de alternativas estimulan conductas peligrosas y beligerantes de grandes colectivos urbanos circunscritos a la informalidad económica. Los desalojos y expresiones de violencia serían una especie de frentes de tensión entre lo formal e informal; muy próximos además en geografía a la sede del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial)<sup>88</sup>.
4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Agravamiento de la situación de seguridad pública. Propiciada por el auge de la actividad delictiva y el delito de homicidios en específico; el aumento del flujo de deportados y la intensificación de la polarización ideológica partidaria.

### Sub conclusión 3

Algunos académicos salvadoreños sostienen que la configuración actual de la sociedad salvadoreña plantea tres polos en constante tensión (Sancho, 2012), uno de ellos bastante divorciado del Estado. Se trata de la sociedad informal que no cuenta con la recepción adecuada de servicios públicos y cuya tributación es débil o inexistente al Estado en sus distintos niveles de autoridad y expresión. Se trata de una sociedad que a falta de cobertura social que la proteja, crea sus propias formas de solidarismo y en el proceso organiza sus referentes económicos particulares para proveerse de recursos e ingresos.

Constituye una sociedad paralela que desconfió de las propuestas del Estado por la sencilla razón de que este ha sido pobre en iniciativas para la reincorporación de estos segmentos poblacionales en el tejido productivo.

Acá hay un déficit enorme en materia de institucionalidad, precisamente porque el Estado se ha visto ausente en cuestiones de pensión, servicios públicos y empleo. Incluso las pocas opciones de política hacia el sector han sido efímeras, inconsistentes e insuficientes porque han carecido de estrategias para reconvertirlo en sector formal, además porque se han movilizadado en el marco de políticas locales emergentes para recuperación de espacios públicos para la sociedad formal, el segmento de mayor preocupación del Estado, en cuanto que estas pagan impuestos, dinamizan la propiedad, los patrimonios, el consumo y la actividad comercial en general.

De tal suerte que la policía tiene planteado un escenario convulso para el mediano plazo, porque atenderá la brecha y la incompetencia dejada por el resto de instituciones especializadas del Estado (educación, salud, vivienda y otras); los enfrentamientos entre lo formal e informal deberán ser gestionados mediante fuerzas del orden, so pena de que las batallas campales en zonas urbanas se vuelvan parte de lo cotidiano. Los retos para acontecimientos de masas en zonas turgurizadas de las ciudades no sólo serán un problema constante, sino que impactará en la policía en cuanto a sus metodologías para insertarse en lo social.

### Análisis de caso (4)

**Año:** 2011

**Lugar:** Gran San Salvador (República de El Salvador).

<sup>88</sup> El centro histórico de San Salvador, en donde existen muchos vendedores ambulantes que ocupan significativos cuadrantes urbanos, no dista a más de ocho cuadras del Centro de Gobierno, en donde se encuentran las edificaciones más importantes de los órganos judicial y legislativo; así como parcialmente otras entidades públicas del órgano ejecutivo.

**Evento crítico:** Suspensión del servicio de agua potable por 4-5 días; afectó 32 zonas de la ciudad, equivalentes al 50% de total de habitantes de la capital. La causa nunca se esclareció. Mientras oficialmente se manejó la hipótesis de un sabotaje perpetrado por un grupo armado contra tuberías madre de abastecimiento, extraoficialmente se manejó como un problema de falta de mantenimiento preventivo en la infraestructura de suministro de agua. Entre las operaciones de ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados) estuvieron el uso de otras tuberías que estaban en desuso y que debieron rehabilitarse, y la inversión de más de \$ 100,000 dólares (LPG, 2011; El Salvador Noticias, 2011) de emergencia para reparar la principal dañada, que al parecer no fue objeto de vandalismo común.

**Problemas detectados:** Inexistencia de un dispositivo de seguridad en instalaciones estratégicas que conforman la red de infraestructura crítica<sup>89</sup> del Estado (Daguzan, 2008).

1. Ausencia de una investigación exhaustiva para determinar la causa de la falta de suministro de agua.
2. Se evidenció la vulnerabilidad de esta infraestructura, ya sea por falta de mantenimiento y deficitaria inversión pública de muchos años, o por riesgo de seguridad por apreciarse como objetivo para daño físico por parte de grupos con alguna motivación criminal o delincuencia. Finalmente, podría ser producto de la ausencia de planes para su protección como principal constante.

#### Lecciones aprendidas:

1. Se puso a prueba la capacidad de respuesta del Estado para los menesteres de reactivación del suministro de agua potable. El efecto sorpresivo de su interrupción y el plazo para recuperación del servicio planteó un riesgo potencial de crisis social (Clarke & Barlow, 2008), por su incidencia en cuestiones del consumo humano, higiene, salud pública.
2. El Estado pudo haber enfrentado una sobrecarga de demandas con influencia desbordante en zonas urbanas vitales, que le hubiesen implicado reorientar energías, atención e incluso fuerzas del orden para resguardar la seguridad y la tranquilidad ciudadana. Ante la hipotética extensión de tiempo de un servicio de agua potable interrumpido, el Estado habría lidiado con demandas crecientes de la ciudadanía y su respectiva connotación de seguridad.
3. La solución del problema requirió de un factor técnico<sup>90</sup>, pero su aplazamiento pudo generar connotaciones sociales, de salud y de seguridad.
4. Aunque se trate de una hipótesis, la denuncia de un posible sabotaje debió ser estudiada con responsabilidad por parte de los organismos de inteligencia del Estado. La sola posibilidad de dirigir de forma asertiva un ataque a un servicio

<sup>89</sup> El concepto es de origen estadounidense, en otros países desarrollados como Francia se prefiere el término “infraestructura vital”. Los militares de ese país la conciben con los siguientes argumentos: “... En cada sector de actividades básicas para la vida nacional, una directiva de seguridad analiza los riesgos a partir de un guión basado en análisis de información; esta directiva expone las exigencias de seguridad traducidas en acciones de reducción de vulnerabilidades, y en disposiciones prácticas de protección, distribuidas en una posición permanente de seguridad y en medidas graduadas en función de la intensidad coyuntural de la amenaza”. (Delon en Daguzan, 2008)

<sup>90</sup> Reparación pronta de tuberías y gestión eficiente de personal técnico para habilitar el servicio de agua a la más pronta brevedad posible.

vital para la ciudadanía, y en este caso del mayor núcleo urbano, sugiere que los niveles de alerta y la listeza operacional de la fuerza del orden deben ser proactivos y sumamente coherentes para la recolección de inteligencia. No debe desagregarse el hecho de que estas infraestructuras pueden estar distribuidas territorialmente en zonas de beligerancia de pandillas.

#### **Evaluación estratégica resumen: Caso 4**

- 1. Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Medio. Con efectos desbordantes y generalizados si no se hubiese sido efectivo en forma temprana.
- 2. Influencia en la población:** Alto. Mucha población urbana afectada, sin alternativas inmediatas para aprovisionamiento de agua.
- 3. Potencial de erosión de gobernabilidad:** Alta. La potencialidad se desprende de la cantidad de días sin servicio, la amplitud geográfica urbana afectada y la imposibilidad del Estado para materializar alternativas que impliquen movilizaciones logísticas de abastecimiento a gran escala.
- 4. Coyuntura crítica en desarrollo:** Contaminación del problema por la incidencia de la polarización partidaria. Los argumentos bases enfrentados: falta de mantenimiento preventivo y sabotaje a infraestructura.

#### **Sub conclusión 4**

Estado que no puede protegerse a sí mismo, a sus activos, burocracia e infraestructura verá erosionados sus objetivos para procurar esa seguridad a la sociedad en su conjunto. Si el Estado posee enclaves de autoridad sustituida en los espacios soberanos de las ciudades, la gobernanza sobre el interior y sobre sus fronteras diversas será aún más complicada de resolver como imperativo autoritario y securitario.

Cabe señalar que otra significativa parte de la seguridad de las instalaciones del Estado está bajo la responsabilidad de empresas privadas de seguridad. Los escenarios de suspensión prolongada de los servicios de agua potable no se han estimado lo suficiente; estas han sido por sectores y han generado brotes esporádicos de violencia, algunos de los cuales han obstaculizado el paso por la carretera que concede acceso al Aeropuerto Internacional de Comalapa.

La programación de los cortes de agua, por tareas de reparación o mantenimiento, y su anuncio a la ciudadanía han prevenido violencia urbana. ¿Qué pasaría si se continúa con la reflexión de la hipótesis de trabajo basada en el sabotaje en el cual ese servicio esencial se afectara y repercutiera en la población de una gran ciudad como San Salvador, y lo hiciera por espacio de más de 15 días y los planes alternos para la demanda fuesen insuficientes y mal administrados? Seguramente el malestar social podría degenerar en inestabilidad urbana y con mucha probabilidad las fuerzas del orden podrían enfrentar masas desesperadas y decididas a resolver por sus propios medios.

#### **Análisis de caso 5**

**Año:** 2012 – 2013

**Lugar:** Municipios de Ilopango, Santa Tecla, Quezaltepeque, La Libertad y Sonsonate (República de El Salvador).

**Evento crítico:** Municipios identificados preliminarmente por la prensa como zonas “santuarios”, como un componente de fortalecimiento de la tregua entre

pandillas y posteriormente expuestos como municipios libres de violencia que es distinto de zonas de paz<sup>91</sup> (Kacowics en Estado de la Región, 1999). En estas jurisdicciones los pandilleros se comprometerían a mantener zonas libres de violencia, cero homicidios y ausencia de otros delitos. El concepto de municipio o zona libre de violencia es insuficiente porque no tiene contenidos homologados en todas las jurisdicciones donde rige, y en las cuales especifique una ruta de normalización social, una meta de victoria de la legalidad, una estrategia de desarticulación de grupos criminales y una recuperación definitiva hacia el ámbito de la ciudadanía de significativos segmentos de población que han vivido bajo la influencia de las pandillas, han colaborado ocasionalmente o han servido de soporte y cobertura a toda una dinámica de lo ilícito.

La zona libre de violencia se basa en factores difusos como la sobre dependencia a la premisa de recuperación de los valores, aunque no se precisen ¿cuáles?; y se presenta como una iniciativa que el Estado en su plano local (municipio) aparentemente controla; pero que en realidad es una condición propiciada por los operarios y mandos locales de las pandillas y orientada a reducir las tensiones y competencias en los esfuerzos que comprenden el control territorial, el flujo de ilícitos y la cobertura social que asumen como indispensable.

Al principio desde los medios se les etiquetó como “zonas santuarios”, que podría ser la figura más próxima a lo que se ha registrado.

#### Ficha 1

##### Idea del pandillero promedio sobre la tregua y la zona santuario

*“La rebusca hoy la tenés que hacer en otros lugares. Por ejemplo en Guatemala está buena la extorsión, el sicariato, el homicidio... Y luego te venís tranquilo al santuario, donde la jura no te anda taloneando. Bien tranquilo, O te vas para Cabañas a un lugar bien nice que tenemos. Porque esto es un orgullo, de pertenecer doce años a la mafia salvadoreña”.*

Conversación de un pandillero con un motorista de bus urbano en unos de los municipios declarados “libre de violencia” (enero 2013)

91 Al respecto, Kacowics define la zona de paz como aquella en donde todas las partes están satisfechas en sus demandas y han renunciado a la violencia para dirimir sus conflictos y diferencias. Esta es una formulación establecida para las relaciones vecinales entre Estados, pero podría servir de marco orientador para dimensionar la figura que ha sido asumida para los denominados “municipios santuarios”; posiblemente con aportes muy genéricos y cualitativamente poco profundos. En este sentido Kacowics distingue tres tipos de zonas de paz:

“...a) las zonas de paz negativas, la ausencia, aunque precaria, de guerras internacionales en una región; b) el surgimiento de zonas de paz estables; la consolidación en un período largo de una región sin guerras internacionales tiene dos condiciones: que los Estados nacionales estén satisfechos con sus fronteras territoriales y la existencia de un marco normativo común que enfatice la preferencia por el cambio pacífico y la resolución pacífica de las disputas; c) el surgimiento de comunidades pluralistas de seguridad implica, además, un alto grado de interdependencia e integración económica entre los países y pueblos de la región, que conduce a la creación de identidad regional y un sentimiento de “nosotros” [En Estado de la Región, 1999, p. 77]

Las extrapolaciones caben sí se identifica a la tregua, como un período especial en donde cesa temporalmente la guerra entre pandillas, se extiende hacia otras que en sus inicios no aceptaron la idea de cesar el fuego; y se exploran los estados de ánimo, el grado de satisfacción con el poder acumulado en el territorio y las expectativas para el futuro cercano. Media acá el consenso entre los liderazgos criminales para pactar nuevas reglas de resolución de sus controversias y rivalidades históricas y la forma específica de cómo estarían asumiendo ante la sociedad su responsabilidad por la violencia y los efectos de sus principales expresiones (robo, extorsión y homicidio).



También y no obstante las declaraciones y discurso público del liderazgo criminal de las pandillas salvadoreñas, que propugnan por la tregua. La recepción, procesamiento e interpretación de la misma por parte de sus operarios adquiere distintos significados. Para algunos la idea es “calmarse”<sup>92</sup>, para otros “controlar al suave”<sup>93</sup> y en otras posturas incluso una ratificación expresa de que la pandilla “no se desmovilizará”<sup>94</sup>, o que “jamás se disolverá”<sup>95</sup>. Las ideas anteriores distan mucho de un concepto cualitativamente más avanzado y que concierne a zona de paz.

### **Situación general de las áreas donde rige la tregua entre pandillas:**

Se ha incorporado el examen de algunas estadísticas oficiales y otras más de carácter especializado, que han sido registradas sistemáticamente en el marco de iniciativas interinstitucionales, en las que ha participado el sector público de El Salvador y fundaciones académicas inmersas en el quehacer investigativo del país.

A partir de esos datos, y para los efectos del análisis del caso referido a las zonas de paz, se han aislado estadísticas de los cinco municipios declarados en esa condición. Estos han sido seleccionados porque son las jurisdicciones pilotos para la pretensión de disminución de violencia y delitos a gran escala; no se consideró al municipio de Apopa, porque ha sido de incorporación reciente y puesto que se trata también de una realidad que se encuentra en desarrollo, por ello se prefirió delimitarlos así. Tres son ciudades grandes y densamente pobladas (Ilopango, Santa Tecla y Sonsonate), otras dos son más pequeñas (La Libertad y Quezaltepeque) y ambas con menor desarrollo humano. Ninguna pertenece a una zona de conflicto de la pasada guerra de los ochenta. Posteriormente se incorporaron otros municipios como Apopa, pero no se consideraron por encontrarse en progreso el presente estudio.

En el primer cuadro se ha recogido población total de cada municipio estudiado, según datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2011, más su composición urbana y rural; además, el área territorial en la que se distribuye su jurisdicción y su densidad por kilómetro cuadrado. Al final se ha reflexionado sobre algunas proporciones, acerca de lo que el conjunto de municipios representan respecto de las cifras nacionales.

Luego se incluyeron y examinaron los consolidados de tres delitos importantes y de alta ocurrencia en los municipios apuntados: homicidios, robos y extorsiones, con el propósito de radiografiar su comportamiento antes que los mismos fueran declarados municipios libres de violencia; las estadísticas base se retomaron del “Atlas de la Violencia en El Salvador 2005 -2011”, de FUNDAUNGO (Fundación “Guillermo Manuel Ungo”).

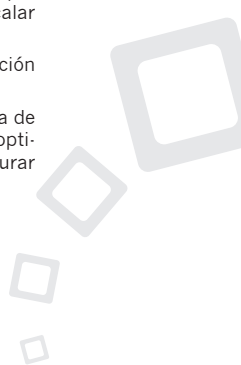
Finalmente, se elaboró a partir del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social de 2010, levantado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el

92 En la jerga de las pandillas se refiere a adoptar un comportamiento no beligerante en la actividad delinencial. Constituye un estado temporal pasivo, en donde, sin embargo, no se renuncia a la membresía de la organización criminal.

93 Concierno a no llamar la atención, se basa en un intento de seguir con la empresa delictiva y los negocios ilícitos fuente; sin dejar los indicios de los mismos para prevenir la presión de los operativos policiales y a cambio de ello conceder como “gesto de buena voluntad” el alto a los homicidios y desescalar localmente las principales expresiones derivada de la guerra entre las bandas.

94 También otra declaración de pandilleros, que denota la voluntad de persistir como organización delictiva.

95 Expresión de otros miembros de pandilla, que revela una disposición de asegurar hacia afuera de la pandilla de que no deben asumirse ideas erróneas sobre el futuro de las mismas, ni expectativas optimistas. Es también un mensaje hacia sus miembros, es decir, hacia el interior para los efectos de procurar la cohesión interna.



Desarrollo), FLACSO El Salvador (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y el Ministerio de Economía (MINEC), cómo los índices de precariedad urbana y la distribución de clúster por predominancia se revelan en su presencia territorial y ubica hogares y número de asentamientos urbanos precarios.

Si bien respecto a los totales nacionales son ínfimos, es importante cruzarlos con otras variables que solamente fuentes oficiales –la policía en este caso– pueden suministrar; por ejemplo, el número de agentes destacados por municipios y áreas de disputa o control de pandillas, y su relación con los dispositivos de seguridad y las jurisdicciones de las ciudades y otras poblaciones. Pero esto será objeto de consideración para otro estudio.

**Cuadro 1**  
**Indicadores generales de los municipios declarados libres de violencia**

Municipios	Total población		Población rural		Población urbana		Área territorial km <sup>2</sup>		Densidad poblacional
<b>Santa Tecla</b>	121,908	1.96%	13,068	0.56%	108,840	2.81%	112.20	0.53%	1,086.52
<b>La Libertad</b>	35,997	0.58%	12,894	0.55%	23,103	0.57%	162.0	0.77%	222.20
<b>Quezaltepeque</b>	52,643	0.84%	16,481	0.70%	36,162	0.93%	125.38	0.59%	419.87
<b>Sonsonate</b>	71,541	1.15%	22,412	0.96%	49,129	1.27%	232.53	1.10%	307.66
<b>Ilopango</b>	103,862	1.67%	--	--	103,862	2.68%	34.63	0.16%	2,999.19
<b>Total regional</b>	385,951	6.21%	64,855	2.77%	321,096	8.29%	666.74 km <sup>2</sup>	3.16%	--
<b>Total Nacional*</b>	<b>6,213,730</b>		<b>2,342,398</b>		<b>3,871,332</b>		<b>21,049.79 km<sup>2</sup></b>		<b>295 h/km<sup>2</sup></b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2011) y del Directorio Municipal El Salvador 2006-2009 de Fundaungo.

Los municipios declarados libres de violencia, en los cuales existe el compromiso de lograr “cero delitos”, suman una población que asciende a 385,951 habitantes, que representan un 6.21% del total nacional y se distribuyen en un área territorial de 666.74 kilómetros cuadrados, equivalentes a un 3.16% del total del territorio nacional. Ambos porcentajes son muy reducidos y sí solo en los mismos rigiera la tregua y el concepto basado en la premisa “libre de violencia”, para la cual las pandillas anunciaron una meta de “cero delitos” el impacto sobre el conjunto nacional sería poco significativo.

Nótese la densidad poblacional de ciudades como Santa Tecla de 1,086.52 habitantes por Km<sup>2</sup>; predominantemente urbana y que paradójicamente apenas ocupa una superficie de un poco más de 3 Km<sup>2</sup> del total territorial que define su jurisdicción; mientras en Ilopango, con una densidad de casi 3,000 habitantes por Km<sup>2</sup> y una reducida superficie de asentamiento, acarrea condiciones que la convierten en un verdadero hormiguero y ello desafía a los esfuerzos para que sea gobernable. A esto se suma la complicación de la nomenclatura urbana, el desorden territorial, la ingobernabilidad de los transportes y la vulnerabilidad ambiental. El fenómeno de expansión territorial de las pandillas es algo que debe tenerse en cuenta al momento de realizarse una valoración estratégica, y según se desprende de la inteligencia policial citada por los medios de prensa. En este sentido dicha dinámica estaría adquiriendo la siguiente dimensión:

*“Los mismos pandilleros dicen que su estrategia a futuro es prepararse, porque la tregua va a pasar, y ahora es cuando deben expandirse territorialmente, vendiendo drogas para comprar armas, vehículos y motocicletas. Se están diversificando,*



*quieren prestar dinero y controlar algunos rubros, como el de las mototaxis y las tiendas” [LPG, 2013n, domingo 14 de julio, p. 2].*

La población rural residente en este conjunto de municipios apenas representa un 2.77% respecto al nacional. Los municipios son claves como centros neurálgicos de las más importantes interacciones del país. Por ejemplo, Quezaltepeque (LPG, 2013o) y Sonsonate (LPG, 2013s) han formado parte de un tradicional corredor de violencia, pero destaca el hecho que ninguno coincide con las anteriores zonas de guerra del pasado conflicto armado.

En la actualidad se ha registrado un desplazamiento de delincuencia hacia municipios fronterizos como Corinto, en Morazán (LPG, 2013f), situado a 190 kilómetros de la ciudad capital y a 47 km de la cabecera departamental San Francisco Gotera. Acá se plantea una proporción de 10 agentes policiales para 15,000 habitantes. Si se estableciese esa correlación en un municipio como Ilopango, la brecha es abismal y la capacidad para ejercer autoridad se volvería limitada.

**Cuadro 2**  
**Número y tasa de homicidios según municipios declarados libres de violencia por las pandillas (2005-2011)**

Municipio	2005			2006			2007			2008			2009			2010			2011		
	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%	Ho	Tasa	%
Santa Tecla	92	69.8	2.41	64	48.6	1.62	53	25.9	1.51	36	27.4	1.13	34	25.9	0.77	29	22	0.72	55	41.5	1.26
La Libertad	49	125.6	1.28	38	97.7	0.96	37	72.2	1.05	37	95.4	1.16	28	72.2	0.63	37	95.2	0.92	54	138.3	1.23
Quezalt.	77	134	2.01	103	180.4	2.62	92	158.3	2.63	81	143.5	2.54	89	158.3	2.03	55	98.1	1.37	63	112.4	1.44
Sonsonate	107	142.4	2.80	92	123.3	3.34	94	146.1	2.68	104	141.2	3.27	107	146.1	2.44	101	138.5	2.52	129	177.7	2.95
Ilopango	79	71.9	2.07	84	75	2.13	77	87.7	2.20	75	64.8	2.35	103	87.7	2.35	85	71.4	2.12	117	97	2.68
Homicidios regionales	404	--	10.6	381	--	9.69	353	--	10.1	333	--	10.5	361	--	8.23	307	--	7.66	418	--	9.58
Homicidios nacionales	3,812	--	--	3,928	--	--	3,497	--	--	3,179	--	--	4,382	--	--	4,004	--	--	4,360	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en el Atlas de la Violencia en El Salvador (2005-2011) de Fundaungo.

**Ho:** Cantidad de homicidios al año registrada en el municipio

**Tasa:** Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes

**%:** Porcentaje de homicidios en relación al total nacional

Nótese que de los cinco municipios, solamente Santa Tecla registraba una tendencia descendente en el número de homicidios, a excepción del año 2011 que hubo un repunte general a nivel nacional. Parte de esos resultados se asocian a intervenciones tempranas del territorio y enfoques flexibles y prácticos en las metodologías de abordaje de la seguridad. Téngase en cuenta que la mayoría de la población pertenece a un extracto de clase media, es sede de una serie de instituciones educativas privadas que lideran el ranking de las mejores ofertas y desempeños del registro del MINED (Ministerio de Educación), no posee grandes infraestructuras (edificios) sino centros históricos y residenciales privados –lo que le concede mayores niveles de habitabilidad– y el gobierno local ha sido conducido por un notable y versátil liderazgo estratégico.

Los cuatro municipios restantes mantuvieron tendencias alcistas en los homicidios hasta la tregua entre pandillas<sup>96</sup>, las extracciones de clase pertenecen más al

<sup>96</sup> Desde que se implementó en marzo de 2012, los homicidios disminuyeron. Tan solo en el presente año 2013, hasta mediados del mes de julio, las autoridades registraban 900 asesinatos (LPG, 2013p).

obrero asalariado; la vivienda de tipo popular y sus jurisdicciones son atravesadas por territorios y fronteras imaginarias fuertemente disputadas por las pandillas, lo que eleva el nivel de violencia en el municipio. Esto último no está presente en el caso de Santa Tecla.

La región municipios libres de violencia, que para menesteres conceptuales se identificará como el conjunto de municipios que han entrado en esa iniciativa, han representado entre el 7.66 y el 10.59% del total de homicidios registrados en el período 2005-2011; es decir, una décima parte de la ocurrencia de los mismos en todo el territorio nacional. De nuevo el ejercicio: si la tregua y el principio de cero delitos rigiera únicamente en estas cinco ciudades, el impacto sería muy reducido e insuficiente para los efectos de una evaluación de evolución positiva de la seguridad pública. Debe advertirse que no ha sido objeto de este estudio el análisis del comportamiento y evolución de los principales ilícitos después de iniciada la tregua entre pandillas. Definitivamente, según se desprende de las cifras presentadas oficialmente, se han registrado disminuciones sensibles, de impacto relevante como para advertir cambio de tendencia, además de las restricciones para el acceso a estadísticas y la confidencialidad sobre pormenores de cómo se conduce el progreso de la iniciativa en sus distintos componentes. Cabe destacar que otra restricción es el hecho que el estudio pretende evaluar este fenómeno como un caso más entre otro conjunto de situaciones seleccionadas y que si bien es importante coyunturalmente, las limitaciones apartadas anteriormente excluyeron la posibilidad de abordarlo analíticamente en su propia dirección.

Se registró una notable tendencia alcista de homicidios en el municipio de Ilopango durante el último trienio; téngase en cuenta sus casi 3,000 habitantes por kilómetro cuadrado y su compleja ecuación urbana, expuesta a muchos riesgos ambientales tales como inundaciones y cárcavas, lo que hace dinámico el desplazamiento interurbano.

**Cuadro 3**  
**Tendencia de los robos en los municipios declarados libres de violencia (2007-2011)**

Municipios	2007			2008			2009			2010			2011		
	Ro	Tasa	%	Ro	Tasa	%	Ro	Tasa	%	Ro	Tasa	%	Ro	Tasa	%
Santa Tecla	1,057	804.3	15.83	913	695	14.54	327	248.7	5.18	250	189.6	4.65	245	185	4.24
La Libertad	67	172.7	1.49	95	245	1.51	84	216.6	1.33	79	203.2	1.47	71	181.8	1.23
Quezaltepeque	91	160.4	1.36	41	72.6	0.65	76	135.2	1.20	59	105.2	1.09	28	50	0.48
Sonsonate	91	122.8	1.36	106	143.9	1.68	86	117.4	1.36	80	109.7	1.49	68	93.7	1.17
Ilopango	121	106.2	1.81	61	52.7	0.97	66	56.2	1.04	74	62.2	1.37	91	75.5	1.57
<b>Total de robos en la región</b>	1,427	--	21.38	1216	--	19.36	639	--	10.14	542	--	10.10	503	--	8.71
<b>Total de robos en el país</b>	6,674	--	--	6,278	--	--	6,301	--	--	5,366	--	--	5,769	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en el Atlas de la Violencia en El Salvador (2005-2011) de Fundaungo.

**Ro:** cantidad de robos registrados por municipio

**Tasa:** Tasa de robos por cada 100,000 habitantes

**%:** Porcentaje de robos respecto de la cantidad total nacional

El robo también constituye un delito con un alto margen de evasión de denuncia por parte de los ciudadanos que han sido víctimas. Este suele incrementarse en coyuntura de declive económico, estimulando el acceso ilícito a bienes de potencial transacción, favoreciendo dinámicas delincuenciales (Morales Peña, 2011a). En 2007 llegó a representar el conjunto de los municipios apuntados, hasta un 21.38% del total nacional, desplazándose en una lógica descendente hasta un 8.71% en 2011.

Nótese que en el caso de Santa Tecla se registraron caídas drásticas desde un 15.83%, que llegó a representar del total nacional en 2007 a un 4.24% en 2011. Mientras, llama la atención la cifra tan baja de los mismos en un municipio tan poblado como Ilopango, lo que plantea la discusión sobre la determinación de otros factores como: extracto de clase, territorios en disputa por pandillas e incluso la adhesión de significativos segmentos de población residentes en algunos municipios con función de base social de las organizaciones pandilleras.

**Cuadro 4**  
**Tendencia de las extorsiones en los municipios declarados libres de violencia (2007-2011)**

Municipios	2007			2008			2009			2010			2011		
	Ex.	Tasa	%	Ex.	Tasa	%	Ex.	Tasa	%	Ex.	Tasa	%	Ex.	Tasa	%
Santa Tecla	55	41.9	2.20	107	81.4	3.92	239	181.7	5.27	180	136.5	4.58	107	80.8	3.24
La Libertad	24	61.8	0.96	34	87.7	1.24	41	105.7	0.90	47	120.9	1.19	43	110.1	1.30
Quezaltepeque	19	33.5	0.76	28	49.6	1.02	14	24.9	0.30	27	48.1	0.68	29	51.8	0.87
Sonsonate	67	90.4	2.68	41	55.7	1.50	155	211.6	3.42	111	152.2	2.83	59	81.3	1.79
Ilopango	48	42.1	1.92	48	41.5	1.75	122	103.9	2.69	52	43.7	1.32	39	32.3	1.18
Total de extorsiones en la región	213	--	8.53	258	--	9.45	571	--	12.61	417	--	10.63	277	--	8.40
Total de extorsiones en el país	2,497	--	--	2,729	--	--	4,528	--	--	3,922	--	--	3,296	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en el Atlas de la Violencia en El Salvador (2005-2011) de Fundaungo.

**Ex.:** cantidad de extorsiones registradas por municipio

**Tasa:** Tasa de robos por cada 100,000 habitantes

**%:** Porcentaje de extorsiones respecto de la cantidad total nacional

Para una adecuada lectura e interpretación del delito de extorsión, considérese que las cifras de denuncia del mismo pudiesen ser inferiores o próximas a las reales no denunciadas. Por la naturaleza del mismo se desprende que se desarrollan en un lapso de tiempo mayor donde el delincuente busca un resultado de la situación de zozobra al que se somete a la víctima.

Este delito osciló entre el 8.40% al 12.61%, siendo este valor máximo en 2009 y cerrando en el margen mínimo para 2011.

Este es el principal delito en el cual las autoridades han exigido mayor cooperación ya no sólo a la ciudadanía, sino también a las pandillas como un actor con incidencia en áreas de limitada presencia estatal. El asunto acá es que constituye un recurso fundamental para el aprovisionamiento económico (LPG, 2013e), e identificado como el más criticado y resentido por la población por la relativa factibilidad con la que se obtiene al intensificarse el uso del miedo y la amenaza de la violencia.

El sociólogo francés Pierre Bourdieu lo plantearía así ... *“el rechazo de lo que es fácil en sentido ético o estético, de todo lo que ofrece unos placeres demasiado inmediatamente*

accesibles, y por ello, desacreditadas como infantiles y primitivas” (Bourdieu, 2012, p. 570). Es decir que existe una diferencia de oportunidad para el acto ilícito y que esto en tanto acontecimiento social tiene sus connotaciones claves. Se acepta que la movilidad social en un contexto de mercado viene dado por las competencias acumuladas del individuo, el tipo y uso de su capital social, que implícitamente plantea un relacionamiento cualitativo hacia el mundo laboral y los umbrales de oportunidades para insertarse. De acá que exista un consenso tácito acerca de lo reprochable que representa para la mayoría de ciudadanos que las vidas fáciles, propugnadoras del riesgo y la violencia, sean la base de mecanismos simplificados para el ascenso social de individuos inescrupulosos que contribuyen a la lógica reproductora de la cultura de lo ilícito. La respuesta de esto último claro está como producto también de una frustración por su imposibilidad de ser consumidores, al menos por las condiciones deficitarias de la legalidad para garantizárselas.

**Cuadro 5**  
**Asentamientos Urbanos Precarios y Hogares en precariedad de los Municipios declarados libres de violencia**

Municipios Indicadores	Hogares en precariedad	Asentamientos Urbanos Precarios	Hogares en precariedad Alta/Extrema	Hogares en precariedad Moderada	Hogares en precariedad Baja
Ilopango	8,435	30	1,650	4,226	2,559
Santa Tecla	4,198	13	60	716	3,422
Sonsonate	6,529	29	1,056	3,053	2,420
La Libertad	4,309	32	2,357	1,771	181
Quezaltepeque	4,695	30	1,063	1,979	1,563
<b>Total regional</b>	<b>28,166</b>	<b>134</b>	<b>6,186</b>	<b>11,745</b>	<b>10,145</b>
<b>% Respecto de totales nacionales</b>	<b>3%</b>	<b>5.7%</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados del “Mapa de pobreza urbana y exclusión social de El Salvador” que levantó el PNUD, FLACSO El Salvador y el Ministerio de Economía (MINEC).

Para el adecuado dimensionamiento y caracterización de los municipios denominados libres de violencia, es requisito tener claro que en su conjunto poseen un 8.29% de población urbana respecto del total nacional y que se erige según la última encuesta de hogares y propósitos múltiples en 3,871,332 habitantes. La cantidad de asentamientos urbanos precarios (AUP) totalizan 134 y representan un 5.7% del total nacional cifrado en 2,350; y los muestra en cuanto a factor presencial en el territorio en forma muy insignificante. Así también, el total de hogares en los distintos clúster de predominancia de precariedad sumarían 28,166, equivalente a un 3% del total nacional que asciende a 925,306 hogares.

Lo clave acá es entender que para los planificadores de seguridad y de las carteras sociales del Gobierno será imperativo cruzar mapas de datos que expongan la ubicación de los asentamientos con otras de situación de la seguridad, en donde se identifiquen cómo coinciden estas con los territorios bajo control e influencia de pandillas, cuáles están en disputa, entre otros aspectos. De igual forma, cómo se cruzan sobre la base de la relación entre seguridad y desarrollo orienta al Estado en materia de inversión pública a fin de hacer viable la recuperación de la autoridad en las zonas, la sostenibilidad de la jurisdicción estatal y la irrupción clave de carteras como vivienda, salud, educación, agua potable.

El estudio del fenómeno urbano plantea el abordaje de viviendas desocupadas o abandonadas por la alta actividad delincinencial. Los asentamientos urbanos precarios se refieren a inmuebles ubicados en zonas marginales, lotificaciones y mesones (complejo de habitaciones o piezas con áreas comunes tales como: lavaderos, servicios sanitarios, tenderos), cuyos componentes materiales son diversos y no estandarizados, instalados en la proximidad de espacios públicos de la ciudad sumamente deprimidos.

### Problemas detectados:

1. En su origen se trata de una iniciativa de los liderazgos de las pandillas<sup>97</sup>, en donde subyace un planteamiento que continúa con la acumulación de gestos benévolos, que reproducen socialmente –sin embargo– una percepción negativa del control que estos grupos ejercen en el proceso, pero que se despliega desde una postura de debilidad de los mismos y aprovecha el vacío de contra iniciativas por parte del Estado.
2. Pueden constituir zonas de repliegue territorial que les permitan acumular fuerzas morales y materiales<sup>98</sup> (Clausewitz en Manaut, 1989) según sus necesidades de expansión e influencia social (LPG, 2013h; LPG, 2013m; LPG, 2013n; LPG, 2013ñ; LPG, 2013r) , o en su defecto, en el marco de su recuperación de iniciativas y readecuación de sus estructuras (Guevara, 2006).
3. La hipótesis de “cero delitos violentos” que operativizaría los municipios libres de violencia no se ha materializado porque han ocurrido fenómenos obvios e inherentes a toda separación de fuerzas beligerantes; esto concierne por un lado a la incapacidad práctica de los liderazgos criminales<sup>99</sup> para garantizar la disciplina absoluta de sus filas para los efectos de acatamiento de órdenes (LPG, 2013q; LPG, 2013s; LPG, 2013t; LPG, 2013u; LPG,

97 No es objeto de este estudio determinar si el origen de la iniciativa ha sido de las pandillas o del Estado. Pero se presume con más certeza de los primeros, porque las ideas preliminares fueron de las familias de pandilleros encarcelados que se acercaron al ex diputado Raúl Mijango y a Monseñor Fabio Colindres, capellán de la Fuerza Armada, hacia fines de 2011, fecha en que el General Munguía Payés aún fungía como Ministro de Defensa Nacional y no como Ministro de Justicia y Seguridad Pública. Además existió un antecedente de ofrecimiento de tregua o acuerdo de paz; lo sugirió en ese entonces Carlos Lechuga Mojica, el “Viejo Lin”, líder de la pandilla del Barrio 18 y fue ampliamente expuesto en una entrevista dominical de un periódico nacional en 2004. El líder mencionado dijo en esa ocasión: “... Si el sistema cree que nosotros somos el problema, cuando vengan otros más jóvenes el problema será más grande, porque cuando uno está joven se cree el dueño del mundo. Nosotros queremos hacer un compromiso, podemos llamarle tregua, pero para que haya eso tiene que haber dos partes...” (LPG, 2004, p.2)

98 En teoría militar, toda tregua propicia un contexto de oportunidad para apreciar el estado actual de los ejércitos en cuanto a sus carencias, problemas logísticos y de comunicación, y sobre todo, las capacidades del Estado para abastecerlos por mucho tiempo más y definirles la misión principal y su concepto de victoria. La relación entre la carencia material y el espíritu de lucha permite obtener un balance para estimar qué tan comprometidos se encuentran con un cambio de situación en los escenarios en disputa y en las reglas del juego. En el caso de la pandilla, su actividad delictiva puede ser estudiada a través de la lógica descentralizada de la guerra de guerrillas; es decir, el uso inteligente del factor sorpresa, sus zonas de repliegue, su voluntad para prevalecer, su cohesión. Esta organización militar también supone un ordenamiento para los movimientos, posiciones y otros.

99 Se insiste acá en el término porque los líderes visibles aún tienen una capacidad e influencia sobre toda la estructura y una aparente efectividad en el acatamiento de órdenes y cese de violencia y actos delictivos. Previa a la tregua, la Dirección General de Centros Penales hizo traslados de líderes del centro de máxima seguridad en Zacatecoluca, conocido como “Zacatrás” (LPG, 2012c), a otros del interior del país, para facilitar su comunicación con sus seguidores y bases. Ellos mismos reconocieron que habían estado aislados e imposibilitados para mantener la comunicación con los subordinados, lo que develaría un éxito parcial del Estado en el esfuerzo de interrumpir el flujo de órdenes, que posiblemente fueron asumidas por miembros de menor jerarquía, de mayor improvisación y de diferente visión como para proponer medidas audaces.

2013v), escenario en el cual se advertiría la porosidad de los conductos de comunicación y la distorsión en cascada del flujo de las decisiones en una lógica jerárquica. Y por otro lado, esa decisión de los liderazgos de iniciar un diálogo con las pandillas consideradas enemigas no ha sido un proceso ampliamente consultado o legitimado y por lo tanto no sea de la aceptación de todos los integrantes<sup>100</sup>.

4. Por otra parte, la ocurrencia de hechos delictivos podría constituir una derivación del déficit de legitimidad, que podría estar erosionando la adhesión de los subalternos a los liderazgos de las pandillas, en cuanto que las posturas de diálogo con los representantes o intermediarios del Estado no sólo mostraría como débiles, sino además que sus directrices carecerían de la fuerza moral como para ser atendidas. Esta crisis de legitimidad no se expresaría públicamente para los efectos de prevenir procesamientos mediáticos no deseados por la organización criminal, pero también como expresión natural de una organización muy compartimentada que regula las disidencias con sus propios mecanismos. Lo anterior estaría propiciando el debate entre duros y blandos<sup>101</sup> (O'Donnell, 1996) y los saldos del mismo podrían generar o incrementar la faccionalización interna (Panebianco, 1993) y su correlato de segmentos radicalizados que continuarían con la empresa criminal sobre el terreno, debilitando el espíritu de cuerpo (Cuéllar, 1977) de la organización y comprometiendo sus posturas<sup>102</sup> en las dinámicas de negociación.

#### Lecciones aprendidas:

1. La ocurrencia de hechos delictivos en los declarados municipios libres de violencia y con amplia presencia de pandillas, ha generado protagonismos emergentes de las organizaciones criminales, como el uso de los medios de comunicación para plantear su disposición de asumir tareas de seguridad y erigirse así como un actor sustituto de la autoridad pública. Esto último se evidencia en las declaraciones hechas a la prensa por algunos voceros de las pandillas, en donde se exhorta a la población a la denuncia de hechos delictivos o acosos por extorsión por parte de los miembros de pandillas (La Página, 2012b). El ofrecimiento es extensivo, incluso en aclarar que ellos como estructura tratarían y regularían estos asuntos, siendo algo sumamente negativo porque genera percepciones basadas en el hecho de que las organizaciones criminales tienen el control de su propio proceso y que la indisciplina de sus subalternos competen exclusivamente a su estructura y jurisdicción.

100 Recientemente se capturaron a miembros que pertenecían a una pandilla en el norte de San Miguel que actuaban por cuenta propia; habrían conformado otra estructura y se les achaca el ataque al transporte público y enfrentamientos armados con la policía (El Mundo, 2012; EDH, 2012 y LPG, 2012).

101 Supone la agudización de tensiones entre los miembros de las facciones de élite en un régimen político. Los blandos propugnan por una flexibilización y liberalización del régimen como recurso clave para propiciar una transición; mientras, los duros asumirían posturas reacias a la apertura política porque advertirían un riesgo para la continuidad del régimen. Este recurso analítico es muy útil para explicar ese debate entre las facciones internas de las pandillas, si bien referido a la transitología, pero esclarecedor de cómo los saldos y resultados entre quienes pretenden cambiar una relación de fuerzas con el Estado y la sociedad y de quienes podrían estar en desacuerdo.

102 Como la sabida actitud del grupo los “revolucionarios”, escisión de la pandilla del Barrio 18 y que en fechas recientes intentó expandirse a territorio rival en el municipio de Quezaltepeque (LPG, 2013o).

2. Otro impacto concomitante en estos municipios libres de violencia es que podrían desarrollar áreas de despeje<sup>103</sup>, que se traducirían en una reducción progresiva de la presencia de las fuerzas del orden en el territorio. Dos dimensiones que deben ser estudiadas técnica y estratégicamente conciernen a:

- a. La exclusión de zonas, como escenarios de ausencia de delitos o como de no agresión entre pandillas, plantea que como organizaciones criminales readecuarán sus fuerzas y su disputa por territorios podría generar nuevas variantes. Por ejemplo, impactará en sus sistemas de reclutamiento, sus esfuerzos logísticos de aprovisionamiento económico y por lo tanto los estimulará a la adopción de instrumentos prácticos para adaptarse a reglas del juego cambiantes.

En su lógica de defensa, las pandillas adaptarán sus prácticas ilícitas en el resto del territorio nacional, ante la pérdida que teóricamente supondría la imposibilidad de operar en los municipios libres de violencia. El Estado requerirá mucho esfuerzo de prevención, recuperación de la institucionalidad y su reflejo autoritario<sup>104</sup> sobre el territorio, así como también la especialización en los menesteres de investigación del delito (Trapero, 2010), sobre todo al seguimiento debido a las armas entregadas por las pandillas. No debe obviarse el hecho de que los municipios seleccionados obedecen a un conjunto de criterios estratégicos, logísticos y operativos de los liderazgos de las pandillas que se desconocen del todo. Generalmente, en contextos de extrema violencia o alta volatilidad social originada por fenómenos delincuenciales, las fuerzas en pugna saben qué ventajas generar; es decir, cuántas armas entregar, qué territorios evacuar, qué miembros entregar, desmovilizar o reconvertir a otras tareas de la organización.

- b. Otra dimensión clave se refiere a cómo está procesando el Estado el concepto de aplicación de su soberanía en los ámbitos normativos, fácticos y de expresión jurisdiccional interna. Será muy lógico que los dispositivos de seguridad se adecúen, ocurra una nueva distribución

103 Las zonas de despeje constituyeron una fórmula ensayada en Colombia, en el cual en el marco del conflicto armado, la administración Pastrana decidió retirar a todos los efectivos militares y suspender la actividad bélica en dos amplias zonas del territorio nacional. Una de 42,000 km<sup>2</sup> que incluyó la ciudad de San Vicente del Caguán, en el cual se concentraron las fuerzas guerrilleras de las FARC, y otra más de 5,000 km<sup>2</sup> en donde se ubicarían las fuerzas del Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Calderón, 1999; Vargas, 1999; y Rangel, 1999). La experiencia es ilustrativa para El Salvador porque permite dimensionar una gestión complicada de seguridad en territorios extensos, así como también dinámicas en la acumulación de fuerzas de los grupos contendientes. Si bien en Colombia las zonas de despeje abarcaron áreas rurales, la experiencia permitió fortalecer a la estructura guerrillera para las fases del reclutamiento, del diseño de las fases posteriores de la lucha armada y sobre todo para readecuación de los circuitos logísticos que repercutió en el buen ánimo colectivo de la organización. Una vez esta experiencia concluye con el advenimiento del período de Álvaro Uribe Vélez, entre los argumentos sobresalientes esgrimidos oficialmente para interrumpirlo como experiencia es que el Estado había cometido un error al compartir sus atributos soberanos y jurisdiccionales al interior de su territorio, propiciando proto-Estados que proveían de la cobertura para economías ilícitas ligadas a la producción de coca y el financiamiento de grupos armados. Estos santuarios posiblemente en zonas urbanas, como las ciudades salvadoreñas, plantearía otras dimensiones más complejas; en aras de la pacificación social, un Estado no debe transferir autoridad a actores no estatales, en este caso las pandillas, en la incierta creencia que los asumiría como una especie de mejores interlocutores para prevenir el delito y controlar a sus propios cuadros indisciplinados y que estarían actuando por su cuenta.

104 Es decir, expresivo y materializador de una idea de orden, respaldado en un correlato legal e institucional.

de fuerzas, como ha sucedido recientemente con el desplazamiento de efectivos militares a otras zonas del territorio<sup>105</sup>; pero más importante aún el cómo la policía ha replanteado el despliegue de sus fuerzas, si estas coinciden con las zonas de operación de las pandillas o se generan brechas para la influencia, prevención o ejercicio de la autoridad. Si la cantidad de policías en el territorio es suficiente, cómo resuelve sus nuevas necesidades en su relación a los desafíos estratégicos que derivan de la nueva situación; cuánta planta tiene fija en el resguardo de instalaciones y personalidades; y cuántos están inmiscuidos en tareas burocráticas de segundo orden o afectados por atenuantes<sup>106</sup> que pudiesen comprometer en el mediano plazo el rendimiento y la listeza de la corporación policial.

3. Recientemente, el informe de una organización no gubernamental estadounidense, especializada en los estudios estratégicos de seguridad, recaló que las zonas libres de violencia estarían facilitando el trasiego de droga, o la tregua abriendo un contexto para la intensificación cooperativa entre pandillas y carteles locales como el de Taxis y los Perrones (Farah, 2013). La tesis central del documento es asertiva en considerar que la tregua como proceso, constituye un mecanismo de oportunidad para el reacomodo de fuerzas de las pandillas. Que las necesidades de expansión de los negocios ilícitos y control de territorios; se verán fortalecidos por el relajamiento de los dispositivos policiales; sin embargo, más allá del carácter y los alcances de este análisis<sup>107</sup>, emerge como más relevante para el Estado, el estudio minucioso de toda esta experiencia, porque si las pandillas se identificaron mutuamente como acérrimos enemigos y desarrollaron, en el pasado reciente prácticas sistemáticas para su mutuo exterminio o sometimiento, y se registra por el contrario en la actualidad un entendimiento entre sus liderazgos que ha permeado a sus miembros subalternos, es porque existe una capacidad federativa que recién descubren y la asumen como un recurso potencial para concebir mega estructuras criminales con importantes ramificaciones transnacionales<sup>108</sup>. Si se hace el ejercicio hipotético de sumar

105 Recientemente, el Ministerio de la Defensa Nacional comunicó que desplegaría a los efectivos militares que han acompañado a la Policía Nacional Civil en tareas de seguridad pública en otros municipios con problemas emergentes de delincuencia (LPG, 2013d). El máximo jefe castrense asumió que en los municipios declarados libres de violencia iniciaría una progresiva declinación de los delitos violentos.

106 Estos se refieren a número de licencias concedidas por maternidad, incapacidades diversas o incluso reacomodos de horarios para efectos de favorabilidad y de volverlos asequibles, principalmente, a personal femenino policial.

107 Nótese que el basamento principal de las fuentes utilizadas para la elaboración de dicho documento incluyó varios reportajes periodísticos del mismo autor, fuentes de trabajos en internet que estarían comprometiendo la necesidad de respaldos en insumos de actores estatales y no estatales claves, aunque se incluyan dos entrevistas –una con un miembro de la policía y otro con un líder de pandillas– que serían muestras insuficientes para acceder a mayor cantidad de perspectivas, atendiendo la lógica de una metodología basada en impactos cruzados. Esto además de sobreestimar una presentación de una académica salvadoreña, que no cuenta con la información de inteligencia relevante para la comprensión correcta del fenómeno de la tregua; cuyo énfasis ha sido la crítica al titular de la cartera de Justicia y Seguridad Pública por la estrategia metodológica empleada en los pormenores de materialización de la tregua a través de intermediarios, referido principalmente al hermetismo en el manejo de la información o las diversas versiones que se han esgrimido en torno a la misma y que ha sido el discurso predominante en los medios. El estudio ha sido ampliamente criticado (LPG, 2013e) por los titulares del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.

108 Esta idea ha sido sugerida en otros informes estratégicos de divulgación reciente (Logan, 2012) que no solamente sería el escenario más pesimista, sino que obligaría a los operadores de seguri-



a todos los miembros de las distintas pandillas, sus apoyos sociales (LPG, 2013m), sus activos ilícitos (LPG, 2013n), territorios bajo control y otras zonas de significativa influencia y asedio, se obtendrá una mega pandilla. Si a ello se agrega que la lógica del pacto criminal sea imitada en el área mesoamericana, podría replantear su postura para enfrentarse a los Estados.

4. La tregua como iniciativa, y los municipios libres de violencia como oferta subsecuente, se habría gestado a partir de una postura y situación de debilidad de las pandillas y se habría estimulado en un contexto en el cual el Estado preparaba una nueva fase para el combate frontal a la criminalidad<sup>109</sup>. La iniciativa de las pandillas habría oxigenado a sus miembros y les habría otorgado tiempo para reinventarse o readecuar su empresa criminal<sup>110</sup>. Esto podría, según su cálculo estratégico (Duroselle, 2000), fortalecerlos para el largo plazo, creando nuevas sinergias de comunicación interna, reduciendo la hostilidad ambiental y animadversión de la ciudadanía<sup>111</sup>. Por el contrario, podría despojarlos del control de su propio proceso de paz, atomizarlos<sup>112</sup> (LPG, 2013k; LPG, 2013l) como estructura o incidir en la correlación de fuerzas en sus propios agrupamientos internos.

#### Evaluación estratégica resumen: Caso 5

1. **Relevancia y factor de impacto en la seguridad:** Alto. Ha incidido fundamentalmente en la reducción general de delitos, principalmente el de homicidios, un delito que ejercía mayor presión al gabinete de seguridad. Pero que ha sido un proceso inestable e impredecible, y que no ha carecido de sismas.
2. **Influencia en la población:** Alto. Si bien no se ha medido, podrían haber disminuido las precepciones negativas a la ocurrencia de delitos y otras condiciones de peligrosidad social. Sin embargo la mayoría de población encuestada sobre el asunto de la tregua, la rechaza o desconfía de la misma<sup>113</sup>.

dad a readecuar su estrategia de dividir a las pandillas o explotar la rivalidad histórica entre las mismas.

109 De hecho el Estado se aprestó para una escalada. El gabinete de seguridad del período 2009-2011 fue desarticulado, las jefaturas del Ministerio de Justicia y de la PNC fueron ocupadas por líderes provenientes de las filas castrenses, nuevos requerimientos a la ANSP se hicieron para preparar nuevos grupos de agentes que formarían parte de la División Antipandillas; así también, nuevos esfuerzos de coordinación y comunicación con otras instituciones parte de la comunidad de seguridad pública.

110 Algunas reflexiones y estimaciones surgieron en el marco del Grupo de Estudios de Seguridad, organizado por el Centro de Investigación Científica de la ANSP para la elaboración de tres investigaciones que fueron publicadas posteriormente en el segundo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”.

111 Una estrategia que ha sido evidente en las pandillas es buscar apoyos en la sociedad civil, como la adhesión del padre Antonio del municipio de Mejicanos y que cuenta con una trayectoria en el trabajo de prevención y rehabilitación (Diario La Página, 2012a; D. El Mundo, 2013 y LPG, 2013c). Así también la participación de pandilleros en distintas marchas por la paz organizadas por la Iglesia Católica, cuyo propósito es lograr la concienciación ciudadana y la adhesión de apoyos sociales.

112 Ya se ha registrado un caso en oriente con un deportado en el municipio de Carolina y que dirigía una estructura de ocho integrantes con anteriores filiaciones a pandillas.

113 Al respecto una de las más importantes encuestas de opinión pública en El Salvador, arrojaba datos en ese sentido. Respecto a si la tregua entre pandillas está reduciendo la delincuencia, un 35% de los encuestados manifestó que “nada” y un 31.4% expresó que “poco”. Como puede advertirse sólo acá se tiene el 66.4% de una opinión basada en la desconfianza hacia ese proceso; esto último también se ratifica en una pregunta más directa sobre el asunto concerniente al grado de confianza que genera la tregua, en la cual se presentaban valores de 24.4% situados en la categoría “poca” y un significativo 65% en “ninguna” (IUDOP, 2012). En 2013 el mismo instituto preguntaba acerca de qué tanto la tregua entre pandillas

3. **Potencial de erosión de gobernabilidad:** Medio. De complicada evolución, por su efecto de descompresión en la actividad policial podría asumirse que tiene una repercusión positiva. Pero la incertidumbre de su continuidad, las frágiles premisas en las que se sustenta, pero más relevante aún, su identificación como una iniciativa de las pandillas y su manifiesta potestad sobre el proceso que estas han asumido, compromete la noción de monopolio de la fuerza reservada para el Estado.
4. **Coyuntura crítica en desarrollo:** Cobró fuerza tras un evento electoral para elección de nuevos diputados y alcaldes (marzo de 2012) y tras una reestructuración profunda del primer gabinete de seguridad de la administración Funes, funcional hasta octubre de 2011, tras el año más violento que se registró en materia de homicidios.

### Sub conclusión 5

¿Cuáles son las opciones de política que el Estado se plantea para los municipios libres de violencia? ¿Cómo pretende recuperar su influencia social? Se trata de zonas urbanas de significativa complicación estructural, donde las pandillas han organizado redes de apoyo social, que se agudizan mediante una economía sumergida que se ha desarrollado bajo la influencia de ciclos favorables de actividad delictiva. Estos actores y la subcultura criminal que los caracteriza han planteado sus propias formas de autoridad y el desmantelamiento de las mismas; no puede revertirse sin una atención decidida y contundente por parte del Estado para prevalecer.

La opción de que los agentes del Estado se apoyen con las estructuras que antes persiguieron y combatieron, solo puede asumirse mediante diseños inteligentes en donde los operadores de seguridad comprendan que la información que pueden obtener por parte de estos grupos ilícitos y en un ambiente cerrado de monitoreo y seguimiento es clave para el enfrentamiento de estructuras escindidas y una condición fundamental para el conocimiento pleno de cualquiera que se les oponga. Sobre todo en contextos en donde se busca por todos los medios de propiciar la reproducción de normalidad social en áreas hasta hace poco muy peligrosas. Lo han intentado incluso ejércitos ocupantes, como el estadounidense, en experiencias tan recientes como Irak o Afganistán (West, 2009; Kuehl, 2009 y Tracy, 2009). En el primero rehabilitaron y reconocieron la influencia de ciertos poderes tribales locales de filiación sunita y antiguos adherentes al régimen baazista, quienes resultaron muy efectivos para tareas de contrainsurgencia dirigida contra las redes de Al Queda y de jihadistas islámicos que avanzaban en sus esfuerzos para implantarse territorialmente y ejercer adhesiones sociales. O qué decir del caso afgano, cuyo gobierno ha movilizado ciertas iniciativas conducentes a la propiciación de su propio proceso de paz con elementos moderados del talibán, en el marco de la posibilidad de restaurar autoridad y viabilidad soberana hacia el interior del territorio.

En el caso salvadoreño, las pandillas tienen metas políticas y sociales contra ideológicas, riñen con la moral pública, la ley y la idea de convivencia de la ciudadanía. Son estructuras criminales que deben desmantelarse. Pero es acá en donde la estrategia del Estado no es clara, porque no existe un plan general para el desarme y desmovilización, más otros recursos de seguimiento de las redes familiares y sociales en las que se apoyan, que deben ser minuciosamente inventariadas para efectos de su análisis y planteo de opciones políticas de tratamiento más definitivas hacia las mismas. El Estado poco puede hacer con un policía destacado en el

---

ha reducido la delincuencia, siendo los resultados mayoritarios de un 42.5% en el rubro de “nada” y un 30.1% en la categoría “poco” (IUDOP, 2013).

terreno, con esquemas de trabajo orientados a las sinergias del público, pero en donde paradójicamente las organizaciones criminales han decidido disminuir la tensión y la beligerancia de sus fuerzas. Es como si se tratase de un ejército regular desafiante de un paro nacional de transporte y decidido a ingresar con el grueso de sus efectivos a las ciudades para retomar el control, y que de repente se ve sorprendido por el levantamiento del paro por parte de sus adversarios.

Las lealtades que se han configurado por parte de la población residente en zonas de control de pandillas no pueden cambiar si el Estado no construye un tejido social, y para ello, lidere una fuerza policial que se haga acompañar de toda la institucionalidad especializada del Estado, para efectos de prevalecer, ocupar, rehabilitar y reconvertir para el largo plazo.

## VI. Hipótesis estratégicas y escenarios probables

### Situación estratégica global

Actualmente el planeta presenta una crisis transversal de todos sus sistemas fundamentales. Del agotamiento de los recursos energéticos se generará una repercusión estructural en todas las cadenas productivas basadas en la matriz del petróleo, ello irá aparejado al colapso de los ecosistemas<sup>114</sup> cuyo efecto implicará a las formas organizativas de la agricultura y su relación con las disponibilidades de agua y alimento<sup>115</sup>. Estos procesos se inscribirán en el cambio climático global (LPG, 2013a) que definitivamente incidirá en las tendencias demográficas y estimulará las iniciativas humanas de adaptación en omnipresentes entornos complejos de evolución constante, incrementándose por lo tanto en forma exponencial. Socialmente se produciría caos, inestabilidad y disturbios<sup>116</sup>. Centros urbanos podrían transformarse en zonas de desastre ambiental<sup>117</sup>, áreas de conflicto sociales con evidentes manifestaciones de violencia armada o en espacios inhóspitos receptores de flujos masivos de población migrante o desplazada<sup>118</sup>,

114 En 2013 El Salvador estuvo aquejado por una sequía severa en 25 municipios (LPG, 2013a) y que de acuerdo a organismos especializados como la FAO, podría comprometer la capacidad para la producción agrícola y alimentaria.

115 Un estudio del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) encontró que el 98% de los ríos y otras fuentes de agua dulce en El Salvador se encontraban contaminadas en distinto grado (MARN 2010). A esta situación puede sumársele la filtración de metales pesados proveniente de la actividad minera en el proyecto Cerro Blanco (Guatemala) hacia las aguas subterráneas de los afluentes que alimentan el Lago de Guija y este a su vez con un importante desagüe en el Lempa. Este cuadro situacional complicaría a la seguridad hídrica del país. En cuanto al espectro del hambre, en América Latina se ha registrado una disminución de 17 millones personas subnutridas en el último decenio, para el período 1990- 1999 (de 65 millones), para 2000- 2010 (de 49 millones). Según datos del más reciente informe de instituciones especializadas (FAO, WFP y FIDA, 2012)

116 Si bien es cierto son escenarios prevenibles, la realidad es que la cultura de la anticipación en países como los centroamericanos es deficitaria y los diseños de políticas públicas están basados en diagnósticos insuficientes o en realidades de otros países.

117 Existen abundantes casos históricos como los de Prypiat (Ucrania), ciudadela obrera evacuada por el desastre nuclear en la planta atómica de Chernóbil; otra situación similar se produjo en 2012 en el Japón luego de un potente terremoto y un tsunami que afectó la planta atómica de Fukushima (El País, 2011). En 2004 un devastador tsunami destruyó muchos centros urbanos en Malasia, Indonesia, Bangladesh; dejando más de un cuarto de millón de víctimas mortales (Desarrollo Sostenible.net, s.f.).

118 No todo flujo migratorio es fuente de desestabilización, pero sí los ha habido en el pasado reciente y no sólo en Centroamérica, sino también en otras latitudes como el África central, que a principios de los años noventa registró flujos de millones de refugiados ruandeses que se desplazaron hacia las zonas fronterizas de la República Democrática del Congo (Ex Zaire), en la cual miles de familias quedaron expuestas entre dos zonas con presencia de grupos irregulares y se convirtieron en poblaciones meta para el reclutamiento de combatientes. Así también incrementaron las tensiones étnicas y tribales. Existen otros casos en donde el flujo migratorio masivo generó focos de inestabilidad regional e internacional

que generarían por sí solas una enorme presión a los servicios básicos y por ende a los aparatos públicos dispensadores de los mismos. Así como la autoridad en todas sus formas se vería sobre pasada en sus esfuerzos por ejercer a través de sus instrumentos algún tipo de control social o de gobernabilidad micro geográfica. Estos escenarios futuros que inevitablemente pudiesen sobreponerse a toda planeación estratégica y procuración del desarrollo desde el Estado, plantearán un imperativo para el tiempo presente, el de cuerpos de policías diseñados en estructura y formados en competencias para la gestión de la crisis y el caos<sup>119</sup>. El planeo estratégico en seguridad, debe estimular la prevención de escenarios máximos de crisis e incorporar en sus recursos alternativas de gestión para minimizar costos o atajar los efectos de situaciones caóticas en el menor tiempo posible. Requerirá que las burocracias gubernamentales y los decisores públicos orienten sus energías hacia el fortalecimiento de capacidades, las cuales plantearían la necesidad de un policía estratégico en toda su justa dimensión. No se trata del policía tradicional que habría sido formado para el control de multitudes como un escenario mayor para emplearse a fondo, ni de aquel instruido para lidiar con los problemas habituales de la seguridad pública. Sino más bien de otro que es capaz de evolucionar en su preparación para operar en escenarios con ausencia de normas<sup>120</sup>, en donde la ecuación soberana de lo local se instalaría atendiendo las variantes de lo global y asumiría por lo tanto un concepto inteligente para gestionar lo plural, hacerlo sin intentos de homogenizar a quienes dirigirá su autoridad y garantizando en el proceso una condición mínima y aceptable de orden social para la procuración de la convivencia. El policía estratégico emergerá acá como un agente colectivo que comprendería que su talento estaría en función de una construcción social en donde el contrato civil o la condición hobbsiana, que separa a la sociedad actual de la vuelta a la ley natural y el riesgo de desmantelamiento de toda herencia de civilidad, sean garantizados como productos visibles de la autoridad pública para los efectos de gestión inteligente de toda manifestación disgregadora y desestructurante.

El futuro puede ser lo que más se teme; sin embargo, puede obtenerse otro distinto; incluso uno que se mostraría como intermedio o próximo. Algunas predicciones pesimistas de los años ochenta se planteaban así:

*“Cruzado el umbral del nuevo siglo, los caminos viejos se pierden en el tiempo y en el espacio. Para el año 2010 la Tierra podría ser la morada inhóspita de unos 10,000 mil millones de habitantes y para el 2020 de unos 30,000 mil millones que seguirían incansablemente el tumulto ascendente de la civilización humana. Erizada de artefactos y de vastas cicatrices, desmantelada y sucia; ciertamente la tierra habría perdido la capacidad para sostener la vida y el hombre tendría que dar los primeros pasos hacia el nomadismo interplanetario” [Almanaque Mundial, 1985]*

crecientes, tal es el caso de los años ochenta, en donde fueron desplazados aproximadamente cinco millones de afganos hacia el vecino Pakistán (Rodríguez, 2010b); el Afganistán ocupado por los soviéticos y las tensiones fronterizas aumentaron la presión sobre la volátil política paquistaní, obligándola a mayores concesiones al gobierno de Kabul. A mediados de 1999, la intervención militar de la OTAN en la provincia serbia de Kósovo, alentó una expulsión masiva de población albanesa hacia los vecinos Albania y Macedonia que pronto se vieron desbordados; esos flujos fueron aprovechados por grupos armados albaneses para infiltrarse y practicar el terrorismo sistemático contra la minoría serbia.

119 No sólo hace falta un nuevo cuerpo policial, cuya búsqueda para organizar una identidad definitiva aún no concluye, sino también que las políticas públicas se retroalimenten de las dinámicas globales. Planificación sobre una estricta base nacional de problemas no solo relega los esfuerzos policiales a visiones periféricas estrechas, sino que además no los hace conscientes de la interdependencia actual y las erosionadas condiciones de la autarquía en sus distintos formatos.

120 Estos escenarios son sumamente caóticos y puesto que militares y policías son los más expuestos, resulta fundamental que los protocolos que observen no se sitúen solo en la restauración del orden para que otros organismos puedan cooperar; sino además, en la construcción de tejido institucional para que lo social se incorpore progresivamente en la normalidad.

El entrecomillado fue un esbozo de análisis prospectivo del año 1985, aparecido en una publicación del Almanaque Mundial. Ciertamente se deduce de la misma que ese escenario extremo no se materializó en su totalidad, pero a su vez resulta esclarecedor en cuanto a que la gravedad actual de los problemas en el planeta sigue suponiendo un alto grado de conflictividad social que tendrá que ser gestionado de la manera más inteligente posible.

Al surgimiento de zonas caóticas, tipo Estados fallidos, ha sido la misión de mantenimiento de paz un recurso utilizado por el sistema de Naciones Unidas para la procuración de la estabilidad en áreas volátiles del globo o de alta tensión generadas por factores diversos y para efectos de cumplimiento de uno de sus principios referido a la paz y seguridad internacionales (Naciones Unidas, 1997). Sin embargo, la fórmula instalada en este recurso de opción crítico plantea también otras modalidades cuyo fundamento filosófico riñe en algunos casos y circunstancias con la moral internacional y con el principio de autodeterminación de los pueblos. Constructos basados en la imposición de la paz o en las intervenciones bélicas con carácter humanitario (Ferrajoli, 1999) han sido ensayos exhaustivos que han permitido a las grandes potencias hacer sobre el terreno ajustes o readequaciones geopolíticas. O es el caso también de *nation-buildings* (Rashid, 2009), que a juzgar por sus resultados se ha mostrado como desastroso, en cuanto no ha resuelto causas de la conflictividad y ha dejado escenarios más inestables, pudiendo estos gestar caldos de cultivo para crisis futuras. Después que se acumula una legitimidad relativa y se logra la legalidad para la movilización de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, se posibilita el desplazamiento de personal militar y policial a las áreas de conflicto. Si estos procesos no han sido producto de consenso internacional o este se ha procurado artificialmente mediante correlaciones de fuerzas efectivas, se ha generado por anticipado un defecto de fábrica en el mensajero o en el agente que propondrá la paz sobre el terreno y que deberá granjear los apoyos de todas las facciones enfrentadas. ¿Cómo es percibido este personal militar o policial? Recuérdese que en la misión se encuentra encuadrada estratégicamente la rehabilitación de un referente de autoridad pública. Esto implica que se es portador de una transición que plantee un desplazamiento de la ley natural propio de los estados de guerra, aunque esta se encuentre reglada, pero que puede contar con una praxis deficitaria a la ley civil en donde se definen reglas mínimas de hechura y participación en la política y se asienta un nuevo contrato social para la gobernabilidad.

Otra fórmula que se ubica en la instalación de procesos de reconstitución de reglas del juego es el *peacebuilding* (Lunde, 2002 en Azpuru, 2007), que presenta dilemas obvios de desarrollo sobre el terreno en donde yacen los bandos anteriormente enfrentados. Su concepto estratégico plantea hasta dónde deben llegar las acciones que propicia. Si estas no son lo suficientemente estructurales se correría el riesgo de que las causas del conflicto que degeneró en violencia armada no sean removidas y por ende la posibilidad de reaparición del mismo sea muy significativa.

El atributo clásico del policía es que se erige como sujeto político detentador y transmisor de autoridad desde lo público. Responde a un diseño original para ejercer positivamente el control social y por lo tanto para gestionar los efectos de la sociedad en donde se desenvuelve. Por ello, estos, como cuerpos especializados, no están orientados fundamentalmente a las causas de los problemas presentes en las estructuras sociales, de tal manera que el policía ejercita en forma permanente la procuración de una condición mínima de seguridad para que cualquier orden de cosas sea sostenible. Esto porque en algunos países periféricos, como El Salvador, no suele tenerse claro cuándo el desarrollo de ciertos acontecimientos pudiesen generar una crisis de seguridad pública y sus impactos concomitantes para la gobernabilidad; ni tampoco cuándo un cuerpo de policía ha sido sobrepasado en

sus capacidades por un fenómeno desbordante, por la ausencia de metodologías e indicadores que orientarían acerca del momento en que un caso o crisis pasa a la jurisdicción de la seguridad nacional. El orden de las cosas acá se plantea como la institucionalidad histórica gubernamental que se ha configurado sobre una base de valores y tradiciones, a partir de las cuales se han movilizad los conceptos nacionales aceptables de normalidad social y cotidianidad como parámetros reguladores de las pautas sociales de convivencia de la ciudadanía. El policía interviene cuando todos los recursos de mediación que el Estado ha empleado para entenderse con la sociedad han fracasado y el primero necesita imponerse. La existencia de un aparato policial responde al desarrollo histórico del Estado y de cómo este ha ido especializando una función, a partir de una institución competente para las cuestiones del orden. Si se precisa, apreciarla con la analogía de un sistema inmunológico entre el Estado y la sociedad que han fracasado y el primero necesita imponerse y la segunda ser conminada a legitimarlo para efectos de obtener de este protección y que la misma se asegure desde la organización de lo público.

Para los propósitos del presente estudio, uno de los objetivos prioritarios del análisis ha estado referido a las formas y metodologías que median en los esfuerzos de restauración del orden o en el estímulo a los cambios de situación. Lógicamente, los efectos adversos que derivan impactarán en distinta intensidad la legitimidad con la que se sostienen las organizaciones.

Permítaseme presentar una tipología de escenarios futuros para una mejor comprensión de las circunstancias en las que teórica y potencialmente podrían intervenir los cuerpos de policía, no sin antes hacer acotaciones de rigor.

Esta reclama una aclaración necesaria y sumamente fundamental; y concierne al hecho que El Salvador no ha sido un Estado fallido, sí como tal se entiende la fragmentación de la autoridad pública, la imposibilidad de garantizar servicios esenciales a la ciudadanía y la emergencia de distintos actores armados que se han hecho del control de un segmento del monopolio de la fuerza y por lo tanto se han apropiado de los atributos jurisdiccionales y facultativos inherentes en él. La metodología de análisis y clasificación propone muchos más indicadores referidos a materia social y económica, pero las descritas arriba son los de tipo político, de los cuales ante su ausencia o situación máxima degradativa, sí podría afirmarse de la presencia de un Estado fallido. Sin embargo la categoría es relativa y concede margen al subjetivismo, ni siquiera países como los Estados Unidos de América podrían escapar a los impactos manifiestos de una coyuntura de declinación; dentro del marco de referencia de una gran potencia podría considerarse incluso una especie de estado fallido a la imposibilidad de salvaguardar su prestigio internacional en una guerra regional; o a su incapacidad de reacción para atender la transformación de vastas áreas urbanas en zonas de desastre durante el paso del huracán Katrina. En el caso de El Salvador ni siquiera durante su conflicto armado interno se aproximó a una condición anárquica, los bandos en contienda siempre tuvieron un área de control territorial, una población a la cual incidir y gobernar políticamente e incluso la posibilidad y el margen para actuar. El Estado salvadoreño se acercó al punto crítico de verse incapacitado para garantizar los servicios esenciales a la comunidad, pero optó por racionamientos, adelantos de hora y otras medidas de emergencia.

Haciendo de nuevo referencia al planteamiento basado en la categoría “Estados frágiles”, debe apuntarse que los últimos informes y análisis del Banco Mundial específicamente de 2013, se expone el hecho que si bien los estados frágiles se aproximan a la veintena y que presentan como características comunes, aunque no uniformes la presencia de conflictos; y que no obstante lo anterior se encuentran cumpliendo al menos una meta, sino más; de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El mapeo de estos Estados frágiles incluye una lista principalmente de países africanos como Guinea, Sierra Leona, Guinea Bissau, Liberia, Costa de Marfil, Togo; los cuales se sitúan en la región occidental de ese continente, que se caracterizó por ser la más estable hasta antes de la década de los noventa. Asimismo agrega otros de la parte central de África como Chad, República Centroafricana, Sudán del Sur, Burundi y República Democrática del Congo en los cuales la conflictividad de tipo étnica, la explosión demográfica y la proliferación de grupos armados constituyen factores permanentes de inestabilidad. Se suma Somalia como caso tradicional y de más larga data e Islas Comoras.

Los restantes se distribuyen en tres pertenecientes a los continentes asiático y oceánico como Afganistán, Papúa Nueva Guinea e Islas Salomón; y un último situado en las Américas y que se refiere a Haití. Nótese que la condición de fragilidad no viene dada estrictamente por la presencia de guerra, sino, también por el impacto de eventos naturales extraordinarios como el caso haitiano que registró un terremoto en 2011 y otros los efectos progresivos de la elevación de los niveles del mar que impacta áreas de cultivo, zonas urbanas, volviéndose más graves en Estados insulares de poca superficie como Maldivas e Islas Salomón y en otros con distinta magnitud como las Filipinas.

### **Hipótesis estratégica (1): “Accidente industrial grave”**

**Evento crítico probable:** Accidente industrial grave con significativo impacto ambiental con niveles de afectación y peligrosidad similares o superiores a los casos de Baterías Record en el Sitio del Niño<sup>121</sup> (Departamento de La Libertad) o el entierro de barriles de toxstafeno<sup>122</sup> en las cercanías de Suchitoto y que fueron posteriormente trasladados al municipio de Cuisnahuat (Departamento de Sonsonate).

**Frecuencia probable:** Baja (existen protocolos ambientales y el Estado progresivamente busca hacer cumplir la normativa), pero esto es relativo por la influencia política que muestran importantes grupos empresariales.

**Tiempo estimado de ocurrencia y duración:** En cualquier momento. Mientras el desarrollo del evento podría abarcar horas o días, los efectos de largo plazo podrían prevalecer varios años. Las tareas para despejar, mitigar o descontaminar implicarían muchos años más.

**Intensidad probable:** Alta (de gran repercusión ambiental, de salud pública y social). De complicado tratamiento y de compleja reversión. Los enemigos, acá serían la presencia de tóxicos de veloz propagación y la negligencia institucional.

**Tipo de escenario:** Complejo-dinámico. Porque es una crisis que requeriría un tratamiento multidisciplinario, iría más allá de la técnica policial y sería dinámico por su impacto en las cadenas alimenticias y otras formas de propagación.

**Factor de incertidumbre:** Alto. Por cuanto la gestión de plazos es crítica, y la respuesta temprana no siempre es garantía de prevención subsecuente, para contener repercusiones mayores de implicación general y la gestión del largo plazo no estaría del todo resuelta. Recuérdese que los operadores del Estado y las principales autoridades públicas se renuevan periódicamente.

121 Esta planta industrial tuvo también un horno especial para la cremación de llantas provenientes de toda Centroamérica. Y se acumulaban baterías de vehículos, de las cuales se reprocesaban algunos de sus insumos.

122 Encontrados en un lugar propiedad de uno de los responsables de la empresa importadora de los tóxicos. Situada paradójicamente en uno de los municipios que presentaba mejores indicadores de medio ambiente.

### **Retos para el Estado:**

Mediante el imperio de la ley y la prevención de la corrupción. El Estado debe imponerse a grupos económicos fácticos que obvian la normativa ambiental y continúan operando infraestructuras empresariales inseguras; cuyas operaciones constituyen un riesgo enorme para las poblaciones circundantes.

### **Desafíos para el policía estratégico:**

1. El imperativo de la coordinación interinstitucional. Específicamente con las autoridades de salud, agricultura y medio ambiente. Una zona altamente contaminada casi podría reproducir el escenario de una guerra química y acá se trata no solamente de garantizar la protección de la fuerza, sino de aislamiento de zonas, análisis de flujos hacia las cadenas alimenticias, control de la población, fijación de cuarentenas, formas de reparación y sanciones contundentes y ejemplares, resguardo de perímetros y otros.
2. La formación policial requeriría de marcos analíticos y metodológicos que preparen al personal para tareas de inspección en una lógica preventiva, que las divisiones especializadas de medio ambiente conozcan el uso de tecnologías de detección de fugas y riesgo tóxico y que el entrenamiento provea de los protocolos de seguridad para actuar en zonas devastadas o contaminadas. Por lo que algunas competencias especiales requeridas serían:
  - 2.1. Liderazgo como recurso primario de desempeño en medio de la crisis.
  - 2.2. Capacidad de coordinación y comunicación intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria.
  - 2.3. Formación técnica especializada para el control de daños, seguimiento de impactos no esperados y competencias para garantizar la protección de la fuerza.
  - 2.4. Actitud persistente para contener y revertir el saldo de la crisis, reconvertir los riesgos al concepto de situación controlada.

### **Hipótesis estratégica (2): “Actores no estatales retan a la autoridad pública<sup>123</sup>”**

**Evento crítico probable:** La autoridad pública es retada, sustituida o usurpada desde el interior por parte de actores no estatales (grupos armados ilegales con motivaciones políticas).

**Frecuencia probable:** Media. La idea tentadora de la acción armada podría verse estimulada como estrategia metodológica práctica y teóricamente razonable en un contexto cerrado, caracterizado por la carencia de opciones políticas y por lo tanto insuficientes para disminuir las claves de la conflictividad social.

**Tiempo estimado de ocurrencia y duración:** se encuentra en proceso desde hace varios años. La duración plantearía varios años, mientras no se generasen decisiones y acciones contundentes del Estado para enfrentarlos.

123 Nótese que no solamente El Salvador estaría aquejado por este tipo de amenazas. Guatemala también ha experimentado una posguerra muy complicada, con elevados niveles de violencia y con evidente déficit de gobernanza en zonas de autoridad limitada del Estado (Briscoe, 2009b). Grupos de narcotraficantes como los Zetas, reclutarían fuerzas especiales para sus empresas criminales.



**Intensidad probable:** Media a baja. No lo será al nivel de otro conflicto armado, sería una versión disminuida, sin posibilidad de adherencias significativas. Por lo anterior, siempre y cuando los actores fundamentales políticos del sistema se sujeten a las reglas del juego y permanezcan en la institucionalidad y legalidad.

**Tipo de escenario:** Complejo y dinámico. Posibles escisiones radicalizadas o extensiones artificiales de los actores políticos en estructuras armadas generando sus propios recursos de disuasión en una lógica para política; propiciada tanto por condiciones objetivas como de desgaste y deterioro de los mismos actores fundamentales del sistema político. Pueden fortalecerse si emerge con fuerza la polarización ideológica y su efecto de parálisis institucional y bloqueos para construcción de políticas públicas de amplio consenso. Pudiendo registrar dos variantes: las de las zonas aisladas de limitada vigilancia policial o la de entornos urbanos con alta densidad demográfica y amplios conjuntos de infraestructura pública y privada que les dotarían de la cobertura necesaria.

**Factor de incertidumbre:** Medio. En cuanto que podría perpetrarse violencia armada esporádica y focalizada<sup>124</sup>, pero en una tendencia recurrente al aprovechamiento de los errores del Estado y para efectos de la cobertura mediática; podría recurrirse al terrorismo o sabotaje.

**Retos para el Estado:** Estaría implicado en el mantenimiento de su monopolio de la fuerza, el ejercicio de la soberanía interna y la garantía de la jurisdiccionalidad de todas sus políticas y acciones. Estaría conminado a preservar la simpatía y apoyo de la ciudadanía y a restar aquellos que podrían ser capitalizados por los grupos armados ilegales.

**Desafíos para el policía estratégico:** El policía podría ingresar al debate de su papel en un contexto de seguridad pública en donde existen estructuras que retan al Estado; situación que no la ha experimentado la Policía Nacional Civil por ser una institución de posguerra, y de cómo por lo tanto pudiese reñir con su nueva doctrina por una parte y los imperativos del control territorial y social por otra; de cómo asumiría su trabajo conjunto con la Fuerza Armada cuando privaran situaciones excepcionales. Tras el fin del conflicto armado no ha existido una situación próxima o parecida.

Los atributos relevantes se referirían a:

1. Competencias significativas en materia de inteligencia estratégica, control territorial como base de la presencia del Estado.
2. Capacidad de generar adhesión social y con habilidades para liderar o reconvertir los apoyos locales en una forma de capital social para la institucionalidad, reduciendo así brecha de hostilidad ambiental dejada por actores no estatales.

124 Esta estimación la hizo un especialista estadounidense en seguridad en el año 2007, y entre sus reflexiones acerca del incremento de la polarización y el impacto que tendría en la medida se acercaran los comicios de 2009, al respectó apuntó: “... Dado que el ejército y la policía no están muy dispuestos a participar en la represión al FMLN, los partidos políticos podrían recurrir a utilizar milicias políticas o a las maras. Nuevamente, esto rápidamente puede convertirse en un caos. La victoria de cualquiera de los dos partidos en las elecciones de 2009 podría ser el catalizador de un conflicto social abierto en el cual el ejército desempeñaría un papel secundario, pasivo o incluso neutral, pero en el cual una sociedad armada cometería la mayor parte del derramamiento de sangre. Este tipo de conflicto sería mucho más difícil de controlar y resolver que la guerra civil de la década de 1980, particularmente teniendo en cuenta que las maras carecen de los límites morales impuestos por la ideología, sin importar de qué lado estén combatiendo. En otras palabras este conflicto tiene muchas semejanzas con el conflicto colombiano de las décadas de 1950 y 1960 conocido como La Violencia”. (Spencer, 2007)

### Hipótesis estratégica (3): “Guerra externa en el entorno vecinal”

**Evento crítico probable:** Guerra externa en el entorno vecinal próximo.

**Frecuencia probable:** Media a alta. Esta calificación parte de la idea fundamental, de que Centroamérica no es una zona de paz; que los mecanismos de solución previstos por el derecho internacional solo se asumen como parte de una plataforma de diálogo inicial y no como una doctrina asimilada a profundidad por todas las fuerzas armadas y élites políticas del área (LPG, 2013b). Pero la variable más relevante es la que concierne a la disputa de espacios marítimos y recursos naturales estratégicos; zonas sensibles en concreto y consubstanciales a los elementos de apoyo para las políticas de desarrollo. En este sentido, habría incidencia en las proyecciones de defensa de los Estados.

**Tiempo estimado de ocurrencia y duración:** Una hipótesis de este tipo podría materializarse en cualquier momento. La crisis podría durar de cinco a seis días. La estrategia del adversario estaría orientada a forzar una salida diplomática que traslade la controversia hacia instancias jurisdiccionales con significativo poder de condicionamiento, de donde podrían derivarse exigencias y plazos críticos para el cumplimiento de demandas. Esto se apoyaría en sólidas ventajas para ejercer la fuerza, que partiría del cálculo estratégico de que se cuenta con un saldo favorable de fuerzas en la zona.

**Intensidad probable:** Alta. Ningún Estado llevará a cabo iniciativas militares ni diplomáticas que no le retribuyan cambios significativos al estatus quo que aprecien como adverso. Mientras que otros deberán decidir hasta dónde sus opciones de política mantendrán una lógica preventiva o movilizarán una defensa activa de sus intereses nacionales estratégicos.

**Tipo de escenario:** Complejo-dinámico. Porque una readecuación geopolítica impactará cualquier concepto estratégico de seguridad fronteriza que se conciba, repercutirá en la idea de lo soberano y la capacidad real de su materialización e incorporará nuevas variables relevantes que podrían con el tiempo seguir estimulando reajustes estratégicos de los espacios. Esto incidirá negativamente en el estado de ánimo nacional y podría generar efectos no deseados a la ralentizada atmósfera partidaria nacional. Debe tenerse en cuenta que el potencial Estado adversario ha estado generando constante inestabilidad regional a través de distintas controversias limítrofes con todos los Estados vecinos y que dado los cursos de acción en el pasado reciente; buscará incrementar los incidentes y provocaciones creando una coyuntura regional, con significativa complicación como para no responderse. No debe soslayarse que el adversario cuenta con personal de mucha experiencia en la Cancillería, en organismos internacionales y en la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya (Países Bajos). Además se han advertido actitudes deliberadas para cambiar la correlación de fuerzas en el orden naval, situación que estimularía una estrategia de generación de crisis internacional; en la que actores hemisféricos de gran influencia, así como organismos internacionales y regionales jugarían un papel conducente al forzamiento del Estado salvadoreño para negociar y delimitar espacios marítimos que se encuentran bajo su jurisdicción soberana. Lo anterior también se refuerza por los objetivos del adversario por constituirse en Estado bioceánico; articulando para ello y para hacerlo efectivo marcos legales de connotación constitucional y desplegando políticas y estrategias subsecuentes en todos los campos de acción. A esto, y en caso particular de Honduras se añadiría el sentimiento anti salvadoreño que las élites de ese país han instalado históricamente en la psiquis colectiva de la población hondureña. A lo anterior finalmente se suma la ocupación de territorio insular salvadoreño (Conejo) desde los años ochenta, escenario que puede ser utilizado para generar crisis internacional.

**Factor de incertidumbre:** Bajo. Las acciones militares y diplomáticas que puedan desplegarse sobre el terreno para la reivindicación de objetivos nacionales de los países involucrados en una crisis internacional; contarían con márgenes estrechos para las contra iniciativas debido al saldo de legados jurídicos anteriores y las condicionantes de las correlaciones de fuerza actuales, tanto estratégicas como políticas.

**Retos para el Estado:** Una guerra externa afectaría al comercio regional, podría incrementar ciclos de escasez y replantear también la seguridad pública; comprometería la cooperación regional contra el crimen organizado y las pandillas; que son estructuras de amplia presencia transnacional, complicando a los Estados y sociedades en su conjunto. El Estado salvadoreño deberá comprometer esfuerzos crecientes en la coordinación de sus campos de acción, esto planteará de rigor la preparación del liderazgo policial para la gestión de crisis internacionales emergentes a efectos de una mejor atención de su potencial impacto en el ámbito de la seguridad interior y exterior. Pero demandará mayor pro actividad y liderazgo estratégico institucional por parte de la Cancillería para la propiciación de una visión de conjunto necesaria. Una clave importante será la gestión inteligente de la brecha política e ideológica entre las formaciones partidarias, las dificultades de la unidad nacional en contextos preelectorales y la subordinación de los intereses económicos de los grupos empresariales a la causa soberana del país.

**Desafíos para el policía estratégico:** Los retos a enfrentar dependerán del nivel de respuesta que el Estado decida desplegar en la gestión de una guerra internacional. La última crisis fronteriza de gravedad con un país vecino fue en 1997 con Honduras y que implicó el cierre del Paso del Mono por varios días (EDH, 1997). Mientras El Salvador desplegó a la Policía Nacional Civil, Honduras reforzó con 400 efectivos militares al regimiento situado en la población de Marcala, muy próximo a la frontera. El objetivo en el caso salvadoreño fue reducir tensión, pero los dividendos de la paz no necesariamente retribuyen simétricamente sus beneficios entre los actores enfrentados. De tal suerte que cabe la pregunta clave: ¿Qué formación debe impartirse al policía para este escenario de crisis? Escenario que podría enfrentar a elementos militares extranjeros que están en forma distinta motivados, entrenados y equipados para asumir un estado de guerra y en contra partida una policía salvadoreña orientada a la prevención de conflicto. De acuerdo a la Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada de 1993; los miembros de la corporación policial son considerados reserva de la Fuerza Armada en caso de guerra internacional, cuya contribución o función específica concierne a la capacidad de materializar la defensa pasiva <sup>125</sup>.

De ahí que algunas capacidades que se le demandarían se situarían en:

1. Capacidad de interlocución multinacional, que implicaría habilidad de desenvolvimiento con poblaciones nativas y extranjeras.
2. Competencias y experiencias de trabajo con militares, familiarización con algunas de sus metodologías de trabajo y distribución de responsabilidades para la procuración de la seguridad en el interior del territorio.
3. Habilidades de interrelación con los medios de comunicación.
4. Capacidad de relacionamiento estratégico con la Cancillería y la dinámica del trabajo diplomático.

<sup>125</sup> Que implica capacidades de despliegue, de administración, de asignación de personal idóneo, con funciones de protección de objetivos potenciales del adversario para los efectos de garantizar la continuidad de operaciones de las instalaciones estratégicas. Previene la actividad delictiva, que estaría referida a los eventos y actores inoportunos que pudiesen surgir debilitando el frente interno en el marco de la conversión del aparato policial a misiones propias de la reserva.

5. Preparación en metodologías de manejo de crisis internacionales, resolución de conflictos y en negociaciones avanzadas aplicadas.
6. Participación sincronizada en las estructuras de coordinación nacional, en donde se direcciona a los distintos liderazgos de los campos de acción del Estado.

Competencias de inteligencia cultural y conocimiento de la historia de otro país principalmente el involucrado en el escenario de materialización de una hipótesis de guerra.

#### **Hipótesis estratégica (4): “Participación policial en un Estado fallido del hemisferio”**

**Evento crítico probable:** Participación policial activa en un Estado fallido en el hemisferio.

**Frecuencia probable:** Baja. En las Américas los dos escenarios con mayor posibilidad de materialización serían por evento natural extraordinario de carácter catastrófico, como un terremoto de gran magnitud, como el ocurrido en Haití en 2010 y que destruyó incluso la misma sede del gobierno (Gauthier & Moita, 2010). O por efectos de una intervención extranjera por parte de una potencia dominante y cuyo objetivo estaría dirigido al desmantelamiento de un orden político legitimado por la población nativa.

Por ejemplo en el caso haitiano se registró un fenómeno de indefensión masiva de sus habitantes durante el evento sísmico de 2011, algunos estudiosos del caso lo plantearon convincentemente de la siguiente manera:

*“...una manifestación de la relación entre la fragilidad del Estado y el desplazamiento fue la total incapacidad del Estado de reaccionar ante esta situación de crisis y de asistir y proteger a su población tras el terremoto. El Estado no fue capaz de organizar las operaciones de búsqueda y rescate. Sin un liderazgo claro, los supervivientes tuvieron que valerse por sí mismos. Sin un ejército nacional, Haití carecía de unas fuerzas unificadas con habilidades tecnológicas si quiera mediocres, maquinaria pesada o una cadena de mando clara capaz de liderar los esfuerzos de rescate. Su frágil sistema sanitario se colapsó tras ser invadido por miles y miles de víctimas que buscaban ayuda urgentemente. Muchas personas que podrían haber sobrevivido, no lo hicieron al no recibir asistencia médica. El Estado ni siquiera fue capaz de recuperar los cuerpos de las víctimas y la asistencia humanitaria de verdad tuvo lugar únicamente con la llegada de la ayuda internacional varios días después...”*  
[Feldmann, 2013, p. 32-33]

**Tiempo estimado de ocurrencia y duración:** En cualquier momento. Los plazos podrían supeditarse desde días hasta años, probable si es el caso de que se participe en esfuerzos de reconstrucción nacional.

**Intensidad probable:** Media-alta. En el caso de esta hipótesis, los sismos y pasos de huracanes pueden propiciar condiciones totales de indefensión para poblaciones enteras de un país y plantear un déficit severo de gobernanza.

**Tipo de escenario:** Complejo-dinámico. Debido a la imposibilidad de construir normalidad social; el ascenso exponencial de necesidades de tipo desbordantes y no previstas con antelación que impactarían decisivamente a los exiguos recursos que se poseen.

**Factor de incertidumbre:** Medio. La comunidad internacional en su imperativo legítimo de gobernanza global actuaría consecuentemente con la rehabilitación de la institucionalidad y autoridad. No existe interés y es de amplio consenso el

no dejar focos geográficos activos que irradien caos, refugiados y violencia y que los mismos ejerzan presión sobre vecinos con limitaciones de recursos, débiles estructuralmente y complicados en la prevención de seguridad.

**Retos para el Estado:** La preparación mayoritaria del Estado se basa en la gestión de la crisis en una lógica reactiva y no preventiva. No lo hace en la posibilidad de revertir las causas de la crisis. En la burocracia especializada existe poca creatividad para operar o funcionar en condiciones de ausencia desmedida de recursos, y los conceptos de emergencia que se operativizan, subutilizan la capacidad instalada del Estado para atender la crisis.

**Desafíos para el policía estratégico:** La fuerza del orden está preparada para procurar el orden público y la tranquilidad ciudadana en diferentes modalidades: reactivas, preventivas y de mantenimiento, pero no para restaurar institucionalidad, construir autoridad desde abajo, organizar a la población y avanzar en esfuerzos más cualitativos para incidir en otros servicios especializados. Es acá en donde se requiere de una formación desburocratizante, versátil y práctica.

Requisitos indispensables y de orden fundamental:

1. Capacidad de inteligencia cultural (conocimiento histórico y geográfico), dominio de lenguas extranjeras y protocolos internacionales para orientar la actuación en escenarios críticos de autoridad pública limitada, desmantelada o sumamente disputada.
2. Capacidades de uso de la tecnología informática y otras como las de georeferencia, reconocimiento de terreno, traductores, intérpretes.
3. Competencia para el trabajo combinado<sup>126</sup>, conjunto<sup>127</sup>, multinacional, multinivel<sup>128</sup>, intersectorial, multidisciplinario, interinstitucional, multicultural, multiétnico, multilingüístico.
4. Capacidad de liderazgo para mermar la crisis, organizar socialmente y reconstituir el tejido productivo e institucional.
5. Conocimiento de protocolos de Naciones Unidas (ONU), tratados regionales e internacionales.

**Hipótesis estratégica (5): “Participación policial en un Estado fallido extra continental”**

**Evento crítico probable:** Participación policial activa en un Estado fallido extra continental.

**Frecuencia probable:** Baja. Es notorio que las participaciones internacionales de El Salvador en zonas de guerra o contextos de Estados fallidos<sup>129</sup> está dejando de

<sup>126</sup> Se refiere a la participación de fuerzas armadas de distintos países en ejercicios, simulacros o maniobras.

<sup>127</sup> Participan militares de las tres ramas de las fuerzas armadas en este caso aéreo, naval y terrestre.

<sup>128</sup> Se refiere a distintos niveles de autoridad pública. Desde los de ámbito local, pasando por regionales u otros intermedios hasta uno de naturaleza central.

<sup>129</sup> El Salvador acompañó a los Estados Unidos en la fase de ocupación de Irak, desplegando ocho contingentes militares, manteniéndolos en un sistema de relevo semestral y oscilando su cantidad en los 385 efectivos. Asimismo ha enviado tres grupos de 25 efectivos militares a misiones en Afganistán y otros contingentes conformados por 52 soldados en tareas en la República Árabe Libanesa. También elementos

ser exclusivamente militar (EDH, 2012c; El Salvador Noticias, 2012; LPG, 2012b) y podría extenderse al área policial, de salud pública e incluso protección civil.

**Tiempo estimado de ocurrencia y duración:** En cualquier momento<sup>130</sup>. Los plazos podrían supeditarse desde días hasta años, probable si es el caso que se participe en esfuerzos de reconstrucción nacional.

**Intensidad probable:** Alta. De implicación significativa y según se trate del caso, los compromisos internacionales y la perspectiva de retribución al interés nacional.

**Tipo de escenario:** Complejo-dinámico. Por la formación multidisciplinaria y metalingüística que se requiere, el trabajo conjunto y combinado que son recursos que demandan versatilidad para trabajo con corporaciones, con distinta población civil, militares, técnicos con metodologías, doctrinas y culturas organizacionales diferentes.

**Factor de incertidumbre:** Alto. Pues son escenarios de compleja evolución, cuyo estado de salida sobrepasa toda planificación y cuyas estimaciones preliminares por lo general son limitadas y erróneas. Se trata de problemas nativos que no asumen como rehabilitantes la fórmula de “peacebuilding” y que esas visiones son consecuentes y materializan otras alternativas que suponen rupturas importantes con la idea del ocupante, generándose crisis sucesivas que tienden a erosionar la legitimidad y consenso internacional.

**Retos para el Estado:** La participación de fuerzas militares o policiales en escenarios distintos sumamente críticos a nivel extra continental no debe hacerse bajo inconsistentes consideraciones políticas, sino de otras de índole técnica, táctica y estratégica; es decir, a partir de la valoración plena de las capacidades que realmente se detentan como participantes y las oportunidades para enriquecerse doctrinariamente y operativamente a partir de las complejidades de las experiencias.

**Desafíos para el policía estratégico:** La necesidad de trascender la visión periférica, muy tradicional en la formación policial. De allí el imperativo de que la preparación instale capacidades para la comprensión de lo global, sus dinámicas, su complejidad. Que los estándares de constitución de tejido social e institucional sean aplicaciones fundamentales para la organización de autoridad pública, allí en esos espacios donde no existe, donde hay que trabajar con otros actores legítimos con distintas identidades y que persiguen lo mismo; y con quienes hay que planificar conjuntamente para el manejo de los comportamientos y acción de actores no estatales que insistirán en el fracaso de esos esfuerzos.

Las capacidades específicas que se requerirían serían similares a las descritas en la hipótesis estratégica (4) ya comentada.

**Hipótesis estratégica (6): “Fin de la tregua entre pandillas y mega pandilla transnacional”**

**Evento crítico probable:** Fin de la tregua entre pandillas y organización de una Federación Transnacional de Pandillas.

---

policiales y militares han sido despachados a Haití para tareas de resguardo de la seguridad. Incluso El Salvador envió militares pertenecientes al Comando de Ingenieros a las regiones devastadas por el huracán Katrina en el sur de los Estados Unidos (LPG, 2012b; Diario CoLatino, 2013).

<sup>130</sup> Las constantes tensiones en áreas geopolíticas sensibles del continente asiático como Siria, la República Islámica de Irán y Norcorea (RDPC), y que son estimuladas por algunas potencias occidentales, podrían materializar algunas de las hipótesis de guerra estimadas por los planificadores de defensa. La participación de países periféricos plegados a la política exterior de los Estados hegemónicos pudiese ser bastante probable; aunado también a los relevos que pudiesen suscitarse en los órganos ejecutivos.

**Frecuencia probable:** Media. Los liderazgos criminales valorarán los dividendos de la paz así como el proceso que han ocupado para bajar tensión con el Estado y la sociedad. Valorando si se han generado subproductos que se expresen en inserciones sociales viables, es decir, que los incentivos globales de abandonar la actividad criminal se vislumbren como superiores a los que provee la ilegalidad y clandestinidad.

**Tiempo estimado de ocurrencia y duración:** Un año y seis meses. La gestación como mega pandilla estaría en proceso y podría consolidarse en tres años más, a partir del efecto imitativo en la región generado por la tregua entre pandillas en El Salvador.

**Intensidad probable:** Alta. La capacidad de consenso entre estructuras pandilleriles y la implementación de una práctica sobre el terreno para coordinar, homologar y responsabilizarse por un esquema de control y autoridad local podría ser repensado o descubierto como potencial para la unidad de todas las fuerzas delictivas, de alcance transnacional y renovada en sus esfuerzos de enfrentar al Estado o los Estados.

**Tipo de escenario:** Complejo-dinámico. En lo inmediato se registraría el retorno de los índices de violencia perpetrada previa a la tregua. Sin embargo, la capacidad de federación expone a la posibilidad de la solidez de los agrupamientos internos y de espíritu de cuerpo. Para los liderazgos criminales implicará toda una reingeniería para compartir mercados y no disputarlos, códigos de colaboración constreñidos a los intereses de cada facción; la construcción de alianzas implicará lealtades y estas no son de operativización inmediata porque plantearán concesiones voluntarias, la idea de distinción como recurso para reafirmar identidad estimulará procesos que pueden originar sismas y debilitar así iniciativas de integración entre súbditos y adherentes.

**Reto para el Estado:** Ante una hipotética mega pandilla transnacional, el reto prioritario del Estado o los Estados será cómo procesar inteligentemente los efectos adversos de su propia falta de consenso en materia de seguridad, la escasa creatividad para iniciativas vanguardistas y sobre todo el impacto de sus acciones y omisiones, desde las cuales se reproduce en distinta intensidad la ineficacia, la incompetencia, la gestión para el largo plazo, entre otros aspectos.

**Desafíos para el policía estratégico:** Se requerirá a nivel de asesoramiento político-estratégico en materia de seguridad pública que la fuerza policial, más allá que signifique que es una estructura formada para lidiar con pandillas, sea otra más profesionalizada que piensa el futuro, que diseña escenarios y que confecciona opciones de políticas sustentables para el largo plazo. Ello demandará que la policía como cuerpo especializado, con mayoría de edad, oriente con certeza y criterio técnico a los funcionarios acerca de lo que debe y no debe hacerse. Pero más aún, que el denominado proceso de paz deje de ser un recurso de las pandillas y lo reconvierta el Estado a un formado más avanzado e integral, pero sobre todo bajo su control.

Principales demandas:

1. Recuperación de la iniciativa estratégica.
2. Esfuerzo de especialización en la identidad y cultura del actor criminal.
3. Inteligencia para inventariar y censar, bases de apoyo, estimar grados de conflictividad interna y faccionalización futura.

### Hipótesis estratégica (7): “Faccionalización y emergencia de micro pandillas”

**Evento crítico probable:** Las pandillas tenderían a fragmentarse y a masificar sus escisiones por diversas causas tales como: su rechazo a la tregua, sus necesidades de expansión territorial, sus oportunidades de asociar a otras redes criminales transnacionales y la propia ambición de algunos de sus líderes, los duros en este caso, para continuar en la empresa delictiva.

**Frecuencia probable:** Media. Liderazgos intermedios y segmentos minoritarios de las pandillas reacios a la tregua y radicalizados por sus propios objetivos de búsqueda de prestigio, poder y riqueza; dirigirán esfuerzos crecientes para aprovechar la veda de violencia ordenada por sus líderes, ocuparán ventajas y brechas derivadas de ese hecho y se reagruparán para explorar nuevas oportunidades para el delito.

**Tiempo estimado de ocurrencia y duración:** Esta tendencia estaría en gestación y podría estar expresando en la dificultad de estos grupos criminales para cumplir las metas de “cero delitos” que se han autoimpuesto en algunos municipios.

**Intensidad probable:** Alta. El potencial de faccionalización está tan presente como el de federación. La actividad de micro pandillas o grupos disidentes no significa que la capacidad para ejercer violencia y la generación de otros factores inhibitorios disminuya a mínimos estimados. Los métodos para imponerse podrían sin embargo evolucionar a otra escala de brutalidad<sup>131</sup>.

**Tipo de escenario:** Complejo-dinámico. En lo inmediato la violencia y la proporción de la misma sabotearían a las pandillas que se mantengan en el consenso en torno a la tregua. Complicaría la estrategia de distensión concebida por los liderazgos criminales tradicionales para los efectos de cálculo y acumulación de fuerzas, y podría anular la posibilidad del asunto referido a una desmovilización parcial o total; al generarse la percepción dentro de los blandos que continuar con la veda de violencia les podría retribuir poco o aumentar su vulnerabilidad como organización frente a las escisiones dirigidas por los duros.

**Reto para el Estado:** Ante una proliferación de micro pandillas, el Estado deberá valorar y analizar las posturas y comportamientos de los segmentos mayoritarios anclados a la tregua. Lo anterior permitirá estimar los niveles de colaboración entre pandillas, su control y grado de influencia y poder sobre los disidentes (duros). El dilema moral deberá fijarlo el Estado a los liderazgos pandilleriles promotores de la tregua, so pena de que estos queden expuestos como incompetentes para garantizar la disciplina entre sus miembros y en cuanto a su capacidad para generar disuasivos de gran efectividad y para los efectos de su cohesión interna. Por su parte el Estado y las sociedad no deben ceder asuntos y materias concernientes a su seguridad y bien común, siendo los mismos irrenunciables.

**Desafíos para el policía estratégico:** El mando policial debe tener claridad sobre todas las variantes que pueda generar la tregua entre pandillas. No sólo debe

131 Algunos especialistas como Karl Deutsch lo describen así y refiriéndose al ciclo del terrorismo: “El terrorismo puede convertirse en un sistema autoreproductivo. Para que esta situación se desarrolle, es preciso que un grupo social significativo se halle descontento en extremo debido a que muchos de sus miembros se sienten oprimidos política, económica y socialmente... También pueden sentirse amargamente frustrados en la consecución de alguna apreciada ambición religiosa, nacional o étnica. Por lo general, también existen algunos individuos particularmente impresionados por ciertos reales o imaginarios, quienes asumen el papel de vengadores de ese mal o el de líderes, en un futuro movimiento de masas para su abolición a quienes se acudirá por sus actos pioneros de terrorismo” Deutsch continua diciendo que “... Con mucha frecuencia, estos terroristas y sus acciones producen una contracorriente de terrorismo y represión, y esta provoca más terrorismo. El ciclo sangriento puede continuar durante largo tiempo hasta que una de las partes queda agotada, se disipan las ofensas originales o se encuentran vías más prometedoras para superarlas” [Deutsch, 1992, p. 270]



estimar la ruptura del proceso, sino también lidiar con el déficit de creatividad para el diseño de contra iniciativas de carácter estratégico que ha presentado el Estado. Por lo tanto, debe estimar y planear cursos de acción en dos niveles de beligerancia y voluntad que estarían mostrando las pandillas. Por un lado, una teórica adherencia y acatamiento mayoritario de pandilleros a la tregua, con los que el Estado y la sociedad deben avanzar hacia un plan de desarme, desmovilización y judicialización; porque constituyen segmentos de criminales que no pueden distinguirse individualizadamente por su grado de participación activa en la comisión de delitos y que ha sido requisito de ingreso a la organización criminal. Y por otro lado, enfrentar un segmento minoritario, muy beligerante, contrario a la tregua y que en su desesperación planearían golpes de impacto, clima de zozobra o implementarían un nuevo ciclo de violencia, de menor intensidad posiblemente y más focalizado territorialmente.

Principales demandas:

1. Recuperación de la iniciativa estratégica.
2. Esfuerzo de especialización en la identidad y cultura del actor criminal.
3. Inteligencia para inventariar y censar pandilleros, bases de apoyo, redes familiares y comunitarias; así también estimar grados de conflictividad interna y faccionalización futura.

### **Hipótesis estratégica (8): “Acontecimientos violentos de masas”**

**Evento crítico probable:** Desórdenes sociales y acontecimientos violentos de masas por crecimiento exponencial del sector informal o políticas económicas antipopulares.

**Frecuencia probable:** Alta. Toda omisión o acción a corto plazo o déficit de políticas desde el Estado y la economía, para reintegrar este segmento de población a la formalidad repercutiría inevitablemente en acontecimientos de masas proclives a la violencia. Todo fracaso por insertar en el tejido productivo y social estaría relacionado también con la partidización del problema, la vigencia de modelos económicos inestables y reproductores de pobres.

**Tiempo estimado de ocurrencia y duración:** En cualquier momento. Podría implicar crisis de tres a cuatro días, planteadas en una lógica recurrente.

**Intensidad probable:** Alta. Esta dependerá de lo que esté en juego. Un cambio de statu quo en las calles no será posible sin opciones de política razonables; tenderá a perpetuarse como problema si las opciones siempre son limitadas y para el corto plazo; es decir, se desalojaría para trasladar gente a otro lugar donde teóricamente le iría mejor, mientras las grandes estrategias económicas del Estado no permearían suficientemente estos segmentos poblacionales como para emplearles.

**Tipo de escenario:** Complejo-dinámico. Las causas y factores motivacionales que darían fuerza a estos fenómenos probables poseen una larga acumulación histórica, plantean formas peculiares de organización social y económica; es decir, crean una especie de “tugurización de la economía” que impide salidas fortuitas, demanda recursos crecientes, planes de ciudad con diseños inteligentes. Es un fenómeno tan dinámico que es capaz de generar violencia extrema y paralizar ciudades, los detonantes pueden fluctuar entre la implementación de políticas económicas agresivas que liquiden toda posibilidad para salir de la periferia económica restringiendo con ello la movilidad social. Incluso los sectores formales pueden entrar en espirales de violencia por el advenimiento de eliminación de

subsidios, deterioro de la capacidad de compra y consumo. El ingrediente más fundamental se entrelaza al hecho de la ausencia de una opción de política, con la de objetivos del Estado en sus niveles distintos de autoridad para imponer soluciones tecnocráticas en centros históricos y espacios públicos. Un Gran San Salvador consumido en batallas campales en los 14 núcleos urbanos y otras cabeceras del interior de la república podrían inaugurar un ciclo de déficit de gobernanza urbana que trasladaría fronteras a las ciudades y sus espacios públicos.

**Retos para el Estado:** Proporcionar una respuesta general con suficiente impacto local, prolífica en opciones de política; sustentables, de largo plazo, multidisciplinarios, interinstitucionales, multisectoriales; orientada a disminuir las causas de la informalidad y versátil estratégicamente para gestionar los efectos menos deseables de la misma; con capacidad para garantizar la gobernanza urbana y flexible para introducir asimismo metodologías más transversales para el ordenamiento del territorio y el planeo de ciudades; un Estado con la fuerza suficiente como para que el mercado no provoque desciudadanización.

**Desafíos para el policía estratégico:** La preparación no debe situarse en la gestión de acontecimientos de masas esperables o de tratamiento tradicional, según conste en la experiencia acumulada del cuerpo policial, sino para aquellos que pueda desatar crisis de muchos días, que impacten la actividad comercial y la libre circulación, que desborden en destrucción física de establecimientos. Así también en los que haya uso de una violencia novedosa en sus métodos y expresada con niveles contundentes que describirían el estado de ánimo y voluntad de esas multitudes para asumir sus causas y su disposición para alcanzar sus objetivos.

El policía estratégico debe trabajar escenarios en donde la cotidianidad y la normalidad social estarían interrumpidas y cuyas expresiones de violencia podrían derivar en asaltos colectivos muy consientes contra todo lo que represente formalidad, tales como: agentes, edificios públicos, vehículos, etc.

Aspectos a considerar:

1. Capacidad de coordinar con otras instituciones del Estado, que es el caso de los mandos medios y básicos: Sargentos a Inspectores Jefe.
2. Análisis estratégicos y planteo de opciones de políticas para el largo plazo, que incluiría mandos ejecutivos y superiores.
3. Nuevas coordinaciones, entrenamiento, sinergia y metodología de relacionamiento de los policías con los agentes municipales e incluso empresas de seguridad privada.

## VII. Conclusiones

1. Países como El Salvador están expuestos a ciclos de alta volatilidad económica, vulnerabilidad ambiental y conflictividad social en general; por lo tanto habrá contextos de oportunidad para crisis emergentes o acontecimientos extraordinarios de masas estarían planteados. Tan solo el impacto de eventos naturales críticos como el huracán Mitch, los terremotos de 2001 y la tormenta 12-E de 2011 dejaron saldos negativos de desplazamiento de población, de incremento de migración al exterior y de socavamiento de sistemas agrícolas locales que volvieron aún más precaria la seguridad alimentaria de mucha población. Estos eventos demandaron recursos adicionales al Estado para manutención de refugiados, en cuanto víctimas por desastres replantearon el dispositivo de seguridad pública y estimularon la gestión de escenarios

extremos para los cuales la escasez de recursos o la falta de preparación adecuada se articulan como rémoras de la efectividad y el desempeño y por lo tanto en desafíos para policías y militares.

2. No existe mejor preparación que el procesamiento inteligente de la experiencia vivida para los efectos de su acumulación, estudio, sistematización; y consecuentemente la cualificación de los niveles de alerta, capacidades de respuesta, basadas en aprendizajes de lecciones y esfuerzos adicionales por parte de los operadores del Estado para reducir al mínimo el margen de error y otras omisiones vitales del pasado en materia de gestión de crisis o tratamiento de emergencias.
3. Los índices de violencia y criminalidad registrados durante todo el período de postguerra en El Salvador impidieron en buena medida la especialización de la oferta educativa policial, que estuvo muy situada en el nivel básico, en una lógica fordista de producción de policías; es decir, se vio favorecida la idea de que el control de las calles, sólo podía lograrse suministrando un flujo constante de agentes (Morales Peña, 2011b) este concepto mal logrado no sólo puso énfasis en la cantidad, sino también no dirigió esfuerzos de diseño estratégico para el despliegue territorial que devino en un concepto de victoria o contención de la delincuencia difuso y fragmentado. Esto también atrofió un sistema de ascensos, que no debió generar cuellos de botella en el acceso a nuevas jerarquías, so pena de comprometer la moral de la organización por el deterioro de las expectativas de sus integrantes. Definitivamente tuvo su impacto en la profesionalización, en el sentido de que privó al cuerpo policial de estudios avanzados, de especializaciones con los recursos técnicos de rigor. No se propició una verdadera universidad de policía que apoyada en plataformas transdisciplinarias, hayan impactado en las necesidades de formación de competencias requeridas por sus miembros; a fin de que su preparación se sitúe a la altura de las circunstancias actuales y les sea posible procesarlas e interpretarlas. A esto no puede desagregarse todo el déficit educativo que arrastran consigo los aspirantes a policías. Lo anterior recién ha comenzado a registrar cambio de tendencia, con la revisión de los planes de estudio, el análisis y discusión del modelo educativo, así también los empeños institucionales para acreditar a la ANSP como Instituto de Educación Superior (IES); implicando componentes claves como el desarrollo de la investigación para la seguridad que trajo consigo la creación de unidades ad hoc<sup>132</sup> y la generación de productos, específicamente publicaciones de primer nivel<sup>133</sup> orientadas al fortalecimiento institucional, la política pública de seguridad, la innovación y educación policial.
4. La realidad salvadoreña, pródica en eventos sociales y naturales extraordinarios diversos en cuanto a sobre exigencias al Estado, no

132 Tal es el caso de la creación del Centro de investigación Científica (CINC) en el año 2010; unidad que estuvo operativa y con los respectivos recursos hasta en agosto de 2011.

133 Se trata de la revista “Policía y Seguridad Pública”, en cuyos objetivos se asume la responsabilidad de garantizar aportes científicos relevantes para el fortalecimiento institucional de la ANSP y sus relaciones estratégicas con las Policía Nacional Civil. Asimismo la generación de diseños inteligentes para las políticas públicas de seguridad y la innovación en el proceso educativo y formación policial.

Algunas de las políticas están referidas a las áreas de producción intelectual y conocimiento; desarrollo científico y sector productivo; difusión de investigaciones; investigación y docencia entre otros.

ha originado un planteamiento educativo que, a manera de correlato institucional, capitalice y forme a nuevas generaciones de policías en una lógica vanguardista y estratégica. El proceso es lento y los tiempos de especialización resultan insuficientes. Se posee mucha experiencia y conocimiento propio, pero se carece de sistematización para procesarlo y hacerlo fluir y transformarlo en un ciclo virtuoso de retroalimentación.

5. La investigación científica en seguridad es limitada y adolece de una serie de problemas, tales como: reducida producción, abordaje tradicional de problemas, esfuerzos dispersos y mínima incidencia en decisores y planificadores y por lo tanto de repercusión restringida en el diseño de políticas públicas e iniciativas de índole educativa; además de deficitarios planteamientos estratégicos para la acción.
6. Respecto de la primera característica, se refiere a que el estudio y análisis de la seguridad no la hacen sus miembros, sino la academia, los institutos universitarios o centros de investigación, lo que impone una desventaja e incapacidad para generar productos requeridos por los oficiales de policía. Estos por lo general son ricos en diagnósticos, en reflexión filosófica y sociológica; pero deficitarios en la generación de rutas de salida en contextos de sobrecarga de demandas en el aparato de seguridad del Estado.
7. La metodología y enfoques de abordaje de problemas son también tradicionales, no son incisivos para la comprensión de lo complejo y lo global, no adoptan plataformas transdisciplinarias y ello empobrece la interpretación de los fenómenos y merma por lo tanto las respuestas novedosas. Los esfuerzos son dispersos, además existen entes acumuladores de estadísticas pero de poca implicación práctica para la inteligencia policial, muy mínimos los esfuerzos de desarrollo de índices cualitativos o análisis de nuevas tendencias; todo en su conjunto merma capacidades para la reinención. A esto se suma que los pormenores del planteamiento táctico-operativo pudiesen estar rezagados en la adaptación que se suscita en los espacios y modos de operación de las estructuras criminales.

Véase el caso de municipios del oriente del país<sup>134</sup> que recién registran incrementos de la actividad criminal, pues la delincuencia organizada también se desplaza a otros territorios y condiciones donde fortalecerse.

8. Otra cuestión grave concierne a una clave de naturaleza cultural, no existen hábitos de lectura, y constituye un fenómeno generalizado y a todo nivel. No se está al tanto de los propios diagnósticos o estos propician rutas poco prácticas; se carece, en cuanto a los productos, de la propiedad de un sentido de uso potencial para la incidencia social. Poco se analiza el estilo de conducción y liderazgo y los resultados que deja en una coyuntura dada; el desempeño es valorado con una carga significativa de subjetivismo y complica toda posibilidad para la autocorrección. El debate sobre el enfoque clave para la seguridad pública aún divide a los operadores del Estado y a la sociedad misma; lo imperativo es que este debe surgir de necesidades legítimas con las que se lidia en la cotidianidad y no de

134 Como es el caso del municipio fronterizo de Corinto, en el departamento de Morazán, cuya proporción relacional de policía y población es de 10 agentes para 15.000 habitantes (LPG, 2012: 21)

umbrales asequibles pero problemáticos en su instalación mientras se invierte en competencias y eficacia.

9. Si el Estado debe contar con un policía estratégico o no, es una consideración impactada por la imposibilidad histórica de conversión de la seguridad pública en una política de Estado y no en un ensayo gubernamental circunscrito a un quinquenio. Para el diseño y concepción de esos nuevos perfiles y el cambio cualitativo en la gestión de seguridad se requiere de una revisión estratégica, que ponga en escena la evaluación crítica del desempeño en el tratamiento de los grandes ciclos de auge delincencial en la postguerra y en la edificación de las grandes pautas y lineamientos de trabajo futuro junto a la conformación de las capacidades requeridas.
10. En el caso de accidentes graves de naturaleza industrial, con significativo impacto ambiental y de salud pública, los desafíos para un policía estratégico estarían planteados en la necesidad de inclusión de formatos educativos transdisciplinarios. La idea de solo asumirse como auxilio para la resolución de la crisis y que otras tecnocracias especializadas del Estado estarían llamadas a intervenir es también limitada y equivocada, por lo que el policía estratégico estaría conminado a especializarse en seguridad ambiental e industrial y conocer las dimensiones, alcances e implicaciones de una seguridad ambiental en tiempos globales.
11. Otra conclusión importante que se desprende del caso de estudio dos, se refiere al potencial de ingobernabilidad que puede generarse en contextos de auge delincencial por una parte, y por otra de la transición institucional de entidades especializadas como la Policía y la Inteligencia del Estado. De cómo el debate o la cohabitación de viejas y nuevas prácticas puede complicar la capacidad de respuesta hacia el entorno o la atención a las demandas sociales en materia de seguridad. Un policía estratégico lejos de organizarse y plantearse como un extremo de una escala, estaría en mucha mejor capacidad para resolver brechas de seguridad y vacíos de autoridad; asimilaría y procesaría óptimamente las experiencias pasadas y toda la práctica institucional acumulada, evitando rutas arriesgadas e improvisadas. Siendo creativo en la formulación de referentes o respuestas basadas en la realidad y promoviendo un aprendizaje a través de sus prácticas, cuyos saldos sabría reconvertir favorable e inteligentemente.
12. El caso de estudio tres revela varios aspectos que deben ser considerados para un policía que pretenda entrenarse bajo el formato de la versatilidad estratégica. Primero, que no puede conformarse con la contención efectiva de multitudes, sino que debe incorporar relaciones más avanzadas con otras áreas de especialización y de trabajo territorial del Estado, para realmente ser preventivo en la gestión del largo plazo. En segundo lugar, debe resistir los intentos de posturas ideologizadas que pretendan advertir en el sector informal como un grupo de criminales, porque ello solo convertiría a estos segmentos en un enemigo y la dinámica de conflicto subsecuente lo consolidaría en esa dirección. Y en tercer lugar, la idea de aproximarse a los liderazgos y referentes de la sociedad informal resulta imperativa. No solo plantea rigor para cuestiones de inteligencia, sino también para la construcción de consenso y distensión sobre todo en contextos de opciones de política sumamente deficitarios.

13. El análisis del caso de estudio cuatro supone o provee de fuerza a la idea de versatilidad estratégica con la que un policía puede asumir el déficit de política que otras instituciones del Estado estarían dejando. La claridad sobre lo que falta en educación, salud y vivienda concierne a los efectos y factores predisponentes para la violencia y los problemas de convivencia. Es vital para un policía conducir esfuerzos coincidentes con la prevención de los focos de malestar social que otros organismos del Estado han generado. En definitiva, un policía que sabe atender las grandes omisiones y desaciertos del Estado al que también pertenece y en el que está articulado.
14. Un policía que sabe gestionar el riesgo y se anticipa a los problemas implica que pueda desarrollar una capacidad para estimar la siguiente pauta o respuesta de la delincuencia. Con los municipios libres de violencia podría estarse desaprovechando una coyuntura vital para la retroalimentación de inteligencia; para el diseño de levantamientos estratégicos de pandilleros, territorios, redes de apoyo, empresas económicas ilícitas, referentes organizativos e identificación de modalidades de actuación delictiva nuevas, cambios en los sistemas de reclutamiento, detección de fisuras o problemas internos de las pandillas. Lo anterior sería indispensable para pensar las formas de su desarticulación definitiva, mediante un proceso muy regulado y que demandaría metodologías de seguimiento realmente exigentes. La proximidad con un actor delictivo que la sociedad asume como un enemigo debe ser tal para los efectos de aprendizaje pleno de todo su haber cultural y de mundo. Incluso para usarlos como un recurso potencial para quebrar a los duros del proceso y prevenir la tendencia a la atomización de estas estructuras delictivas, y que no sería deseable bajo ningún punto de vista. Sería una derrota, puesto que plantearía el espectro de una proliferación de micro pandillas.

El archivo policial debe ser levantado cruzando las adhesiones de pandillas con la de familiares detenidos y no detenidos, los lugares formales donde trabajan, etcétera. Se trata de hacer un censo especializado ad hoc y muy riguroso de todo este segmento de población, para que el Estado y la sociedad puedan diseñar y decidir qué estado de salida darán u organizarán a nivel de política.

15. Todas las propuestas contenidas en este estudio parten del imperativo de que el Estado debe generar y propiciar desde su nicho de analistas, asesores e investigadores documentos estratégicos que aporten insumos de mucho valor agregado para decisores. No se plantea otra cosa en el presente trabajo, pues se trata de un esfuerzo de investigación desde el sector público; y este también es su principal destinatario.
16. El policía estratégico es una propuesta nueva, es una invitación para repensar a esta entidad del Estado en un contexto de violencia elevada, existencia de un orden público complejo y de significativa complicación para el diseño de políticas de seguridad. Orientado a la gestión de épocas de excepcionalidad y grave alteración de la normalidad social, pero a su vez formado para ejercer en su máxima expresión el liderazgo estratégico institucional. Se trata de un primer esfuerzo de sistematización para los efectos de contribuir a un prototipo policial distinto; no es un planteamiento que se agota en una única entrega, sino de otro que por el contrario

estimula al desarrollo complementario de bases doctrinarias, funcionales y estructurales de lo que podría convertirse en un arquetipo bien situado para el tratamiento de los problemas actuales e incluso futuros.

17. Si bien la formación de policías estratégicos, podría ser una iniciativa razonable bajo la jurisdicción educativa de las Naciones Unidas de cuya capacidad instalada, capital social y experiencia pudiesen institucionalizarse escuelas internacionales. Sin embargo, el presente documento no lo plantea como un único horizonte, sino más bien, y más importante aún como una creación nativa en cuanto base de un referente nacional; cuyo desarrollo conduzca a un modelo policial y que este a su vez pueda ser replicable en otros contextos y países que se encuentren bajo la influencia de problemas complejos u otras tendencias de alta volatilidad. En este sentido; la idea fuerza de este estudio es la de un policía estratégico, en cuanto expresión base de una nueva propuesta paradigmática; dotada de un marco de referencia ad hoc, una reingeniería organizacional, un funcionamiento modernizante y una cultura institucional vanguardista y de significativa adaptabilidad a los cambios en el ambiente societal. Por supuesto que lo anterior implicará la evolución de las academias nacionales a escuelas de policía estratégico, porque se volverá imperativo para los efectos de su consolidación, la transversalización y permeo formativo a todas las jerarquías de la organización; inevitablemente planteará la generación de nuevos cuerpos legales y el descarte de otros vigentes que reñirían o se volverían inoperantes. Una policía estratégica funcional impactará en las relaciones intrasistemáticas con otros actores importantes de la comunidad de seguridad pública, lógicamente no podrán cohabitar filosofías ni herramientas distintas para tratar los problemas. Más significativo aún, lo que podría propiciar por vez primera la actuación del Estado como uno solo y hacerlo bajo la plataforma del consenso nacional de una política de seguridad compartida mayoritariamente. El propósito estratégico de este documento ha buscado contribuir al imperativo de la revisión estratégica de la seguridad, como una propuesta avanzada y situada en el eslabón policial; dicha revisión no ha existido en toda la postguerra y no se advierte como posibilidad o ruta de trabajo en el futuro previsible. Así también se asume como una catalogación estratégica para la recuperación del control territorial y social, vitales para el advenimiento de las condiciones aceptables de seguridad y orden público.
18. Un policía estratégico, tal y como se asume a lo largo de este trabajo; no está pensado solo para una sociedad post conflicto, que no es el contexto exclusivo para impactar en sus necesidades de capacitación, formación y cualificación. Los contextos específicos parten de su tránsito de lo periférico a lo global, y ello significa que el espectro de escenarios es más amplio y diverso (nation building, peacebuilding, etc.) pero más aún en zonas caóticas devastadas por eventos naturales extraordinarios que pueden ser posibilidades nacionales o internacionales; así como también los concomitantes fenómenos desbordantes de masas y multitudes violentas a las que sociedades como la salvadoreña se encuentran expuestas por los desequilibrios entre ecología, economía y política.
19. La idea de policía estratégico no está referida a una especialidad policial, en donde se circunscriban esfuerzos transformadores sólo en los mandos

policiales; si no por el contrario a un nuevo policía en general. Esto significa un nuevo diseño institucional, nuevas pautas organizacionales, otras metodologías de trabajo, un cambio cultural y educativo entre sus miembros, un nuevo funcionamiento, nuevos cuerpos normativos, cualificación de relacionamiento estratégico con el resto de la comunidad de seguridad pública y una permanente forma de exploración innovadora de sus propias posibilidades y umbrales máximos de desempeño y desenvolvimiento. Todo lo anterior constituye algunos componentes entre otros, que plantearían la acumulación de una especie de masa crítica para la generación de otro prototipo policial. La capacidad para resolver problemas concretos presentes, estaría implícitamente integrada en sus mecanismos de formación de competencias, porque sí las situaciones y contextos bajo la influencia de la excepcionalidad social mostrarían que la preparación y entrenamiento para escenarios máximos permiten una mejor condición para el fortalecimiento de capacidades e interlocución social, en el sentido que repercutiría positivamente en la gestión más inteligente de variantes. El problema en algunos casos como el salvadoreño, es la instalación del subjetivismo moral para asumir problemas delincuenciales y de criminalidad, dentro de estrechos parámetros de inocuidad. Condición que solamente diagnostica deficitariamente los alcances e implicaciones del problema; sino que ello conlleva al tensionamiento y colisión permanente de la estructura burocrática de seguridad pública y justicia con la dimensión real del asunto<sup>135</sup>. Esto es un nodo crítico de la cuestión, la de si ciertos actores criminales son un problema de seguridad pública o una amenaza a la seguridad nacional que implica tratamientos distintos desde el Estado. El Estado a través de sus entes especializados de seguridad tiene la responsabilidad de impedir que la vida de sus ciudadanos no se convierta en un episodio “corto y brutal” según razonaba Thomas Hobbes en su obra.

#### VIII. Recomendaciones estratégicas

1. Es imperativa la existencia de escuelas internacionales de policía bajo auspicio de las Naciones Unidas y funcionales bajo parámetros educativos avanzados para la adecuada gestión estratégica en los escenarios de las sociedades pos conflicto y estados fallidos. Esto demandará perfiles de aprendizaje y comprensión de la diversidad étnica, idiomática, cultural, regional, entre otros. No implica otra condición que la de diluir el sobre peso tecnocrático y posibilitar en simultáneo la decodificación de la idiosincrasia como elemento de rigor para comprender y tratar al otro.
2. Esta oferta educativa de alto nivel requiere de incrementos substanciales en el rubro de seguridad pública, específicamente en el ámbito de la formación policial; inversiones de carácter estratégico que deben ser sostenidas al menos por una década para los efectos de su consolidación. Pero ello incluye que los planes de estudio deben contener y desarrollar programas de maestría en los cuales se formen a los decisores de la seguridad y se impacten las necesidades de asesoramiento del mando policial.

135 Por ejemplo y en referencia al tema de la tregua entre pandillas, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública afirmaba que es una gran preocupación de seguridad nacional (LPG, 2013w).



3. Sobre el terreno, el conjunto de habilidades a desarrollar deben tener un basamento en el uso de tecnologías, entre estos, aquellos dispositivos avanzados para el reconocimiento humano en todas sus dimensiones, tales como: voz, rasgos genéticos, rostros, estilos de redacción, formación de competencias necesarias para la formulación de perfiles ideológicos, sociales, religiosos, psicológicos y otros.
4. Otra competencia fundamental se refiere al estudio científico de la idiosincrasia. Su decodificación se relaciona con las capacidades de comprensión avanzada del interior de los otros, la gestión de expectativas de los grupos sociales, la auto identificación que sobre la dinámica de la base material sirve de motivación y movilización. Esto sin embargo puede inducir, y es relevante que ocurra, a la valoración de la justeza y legitimidad de las propias acciones. Una disección de la práctica cultural y otros aspectos íntimos del alma de los grupos nacionales puede contribuir a la profunda comprensión del entorno societal en el que se desenvuelve la organización<sup>136</sup>.
5. Formación en relaciones internacionales y estudios estratégicos especializados por países y regiones como componentes clave presentes en el currículo educativo policial. En este esquema el cuerpo policial asume que no se prepara exclusivamente para el servicio público a su sociedad, sino también para el conjunto de la humanidad. El policía estratégico no solo debe conocer su entorno nacional, porque su participación en escenarios geográficos distantes emerge como una significativa probabilidad en el actual mundo global. Desconocer las dinámicas del ámbito internacional le pudiese generar irremediamente una desventaja prematura, puesto que muchos de los problemas a los que se enfrentan se originan en escenarios lejanos. De tal manera que el estudio y especialización en relaciones internacionales y sus entornos de seguridad son relevantes para los menesteres de entendimiento de la idea de lo global, de la naturaleza de los actores no estatales y de los desafíos emergentes a los que suelen enfrentarse los cuerpos de policía del mundo.
6. Una ciencia policial transdisciplinaria y basada en estudios estratégicos y con presencia de programas de investigación plenamente definidos. Es decir, para la formación de un policía estratégico, se requiere de la introducción de metodologías novedosas e innovadoras de trabajo y de enseñanza. Entre estas, las metodologías de manejo de crisis provocadas por la ocurrencia de eventos extraordinarios; uso de software avanzado que incluya simuladores para la elaboración de escenarios, sistematización estadística, desarrollo de destrezas de gestión de estrés, toma de decisiones, seguimiento a desempeño, evaluación estratégica, gestión de variantes; todos ellos en ambientes controlados.
7. Resulta también fundamental la introducción de perspectivas transdisciplinarias y transculturales como opciones clave para descentrar de

136 Posterior a la primera guerra del Golfo Pérsico, la cooperación militar estadounidense se incrementó para con los emiratos petroleros. En la instrucción cultural de la época se recomendaba a soldados estadounidenses sugerir rutas de trabajo a los militares de origen árabe, respetar sus tiempos de oración durante el día, además de otras observancias religiosas o ideas de administración del tiempo. Fue muy evidente en las tareas de reconstrucción que involucró a militares estadounidenses y kuwaitíes.

la experticia básica en la que se circunscribe al policía. El aporte de otras disciplinas científicas permite la construcción de soluciones inteligentes y transversales, propicia alternativas diversas e instala esfuerzos integrales y sistémicos para la prevención, anticipación, pro actividad y autocorrección.

8. El policía estratégico debe ser capaz de constituirse en actor clave para la recuperación de la autoridad pública, versátil en el acompañamiento del trabajo territorial del resto de instituciones especializadas del ámbito gubernamental. Es importante la rehabilitación de dos grandes componentes de la función policial que conciernen a control social y territorial; planteados conceptual y metodológicamente desde la ciencia política. El primero, como la capacidad de instalación inteligente por parte de los operadores del Estado en el mundo social; y el segundo, como el logro de la condición plena de ejercicio de la soberanía estatal en toda su dimensión espacial interna. Una iniciativa de carácter imperativo que trae a colación el hecho de que el principio del monopolio de la fuerza detenida por el Estado no debe ser retado y se inscriba en la tradición hobbsiana que expone su noción general de orden en la voluntad general del leviatán (Estado) para prevalecer sobre el estado de naturaleza.
9. La idea de policía estratégico plantea el diseño en presente de ese servidor público y organización inteligente para los complejos problemas del futuro. Por eso la educación debe ser vanguardista, exploradora de la sociedad del riesgo, preparada para la cultura futura de lo instantáneo. Ese mundo que ya está siendo una realidad, con certeza se consolidará y solo los Estados pioneros habrán formado a su fuerza policial para los días “D” de las crisis globales venideras y con ello se habrán anticipado oportunamente.
10. El énfasis clave en este estudio es que la respuesta del Estado y la sociedad organizada en él debe ser hobbsiana y weberiana. Es decir, que el Estado (Leviatán) se encuentra en su legítima potestad de imponerse a todos aquellos que retan su autoridad; esta condición resulta indispensable para la defensa del bien común de la comunidad nacional, lo que significa la adhesión de las mayorías de ciudadanos que aceptan la jurisdicción y soberanía del orden civil. De allí que los procedimientos o metodologías para el combate de los actores ilícitos en sus diferentes expresiones debe sujetarse al consenso que socialmente acuerde la población mayoritaria que, viviendo en la legalidad, delegue autoritariamente al Leviatán para resolver. Mientras que la respuesta weberiana es de índole complementario, se trata del hecho de que ningún actor lícito o ilícito puede competir o desafiar al Estado en la posesión cualitativa de este en el monopolio de la fuerza. Este constituye un pilar fundamental para la estabilidad política y por ende también para la gobernabilidad. En una era global, debe redescubrirse el atributo soberano, recuperarlo y rehabilitarlo; ese es el espacio de oportunidad para prevenir la continuidad de la inserción caótica que ha caracterizado a los estados periféricos en sus esfuerzos de asimilarse en la globalización.
11. Se desconoce si existe un documento que recoja la idea de los grandes esfuerzos públicos en materia de seguridad. Se esperaría, y es una recomendación estratégica de rigor que un gabinete de seguridad pública tenga una planificación en la que defina las estrategias de apoyo y la principal, dejando claro al menos cuatro grandes contenidos cualitativos: una apreciación

estratégica de seguridad pública, en donde se identifiquen los problemas en el orden público y su naturaleza; un concepto estratégico que plantee objetivos, metas razonables y áreas de prioridad que orienten las acciones y decisiones institucionales; una estrategia general en donde se diga cómo se abordará el problema o qué aristas de las mismas serían tratadas y por qué; y un plan que resuelva el asunto de plazos críticos (corto, mediano y largo), medios y medidas; en donde se encuentre un concepto de comunicación con todos los miembros del cuerpo del Estado para actuar como uno solo.

## Bibliografía

### Libros

1. Almanaque Mundial (1985). *“Almanaque Mundial 1985”*, Ediciones Televisa, México.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México.
3. Anderson, Thomas (1984). *“La guerra de los desposeídos. El Salvador-Honduras 1969”*. UCA Editores, Colección Debate, Vol. 4, San Salvador, El Salvador.
4. Artiga González, Álvaro (2000). *“La política y los Sistemas de Partidos en Centroamérica”*, FUNDAUNGO, San Salvador, El Salvador.
5. Azpuru, Dinorah, Ricardo Córdova Macías y otros (2007). *“Construyendo la Democracia en sociedades post conflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado”*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Primera edición, F & G Editores, Guatemala, Centro América, pp. 5- 7 y 16- 17.
6. Bardach, Eugene (1993). *“Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticos”*. En Aguilar Villanueva, Luis F. *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México, pp. 219-233.
7. Bourdieu, Pierre (2012), *“La distinción. Criterio y bases sociales del gusto”*, Taurus, Madrid, España.
8. Castells, Manuel (1999). *“El Estado Impotente” en la Era de la Información* (tres volúmenes), Primera edición, Alianza Editorial, Madrid, España, pp. 271- 339.
9. Chomsky, Noam (2012). *“Estados fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia”*. Ediciones B/Grupo Zeta, Barcelona, España.
10. Crozier, M. J. y otros (1975). *“The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission”*. New York, University Press.
11. Departamento de Estado (2010). *“Quadrennial Diplomacy and Development Review”*, First Quadrennial Edited, Estados Unidos, pp. 121- 152.
12. Deutsch, Karl W. (1992) *Análisis de las Relaciones Internacionales. Ediciones Gernika, Segunda edición, México, pp. 273-284.*
13. Duroselle, Jean Baptiste (2000). *“Todo imperio perecerá. Teorías sobre las relaciones internacionales”*. Fondo de Cultura Económica (FCE), Política y Derecho, Primera reimpresión, México D.F., México.
14. Ferrajoli, Luigi (1999). *“Soberanía un principio que se derrumba”*, Primera edición, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España.
15. FLACSO, MINEC y PNUD (2010). *“Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social de El Salvador”*. Vol. 2 Atlas. Localización de Asentamientos Urbanos Precarios.
16. FUNDAUNGO (2007). *“Directorio Municipal El Salvador 2006- 2009”*. Publicación con el apoyo de Acción Ecueménica Sueca DIAKONIA.
17. FUNDAUNGO (2012). *“Atlas de la Violencia en El Salvador (2005- 2011)”*. Primera edición, San Salvador, El Salvador.
18. Gordon, Sara (1989). *“Crisis Política y Guerra en El Salvador”*. Editorial Siglo XXI, México.
19. Grima Terré, Joan David y Joaquín Tena Millán (1991). *“Análisis y formulación de estrategia empresarial”*. Hispano Europea, tercera edición, Barcelona, España.
20. Guevara, Ernesto (2006). *“La guerra de guerrillas”*. Centro de Estudios Che Guevara/ Ocean Sur, Primera Edición.
21. Linz, Juan (2010). *“Sistemas Totalitarios y Regímenes Autoritarios”*. Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España.
22. Logan, Samuel (2012a). *“Más allá del 2012”*. South Ern Pulse, Estados Unidos.

23. Logan, Samuel (2012b). *“Monterrey Street Gangs”*. South Ern Pulse, Estados Unidos.
24. Manaut Benítez, Raúl (1989). *“La Teoría Militar y la Guerra Civil en El Salvador”*. UCA Editores, El Salvador, Centroamérica.
25. May, Peter J. (1993). *“Claves para diseñar opciones de políticas”*. En Aguilar Villanueva, Luis F. *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México, pp. 235-256.
26. Mesa Delmonte, Luis (2010). *“Las migraciones en la región del Medio Oriente”*. En *Migraciones internacionales en el mundo contemporáneo*, Onésimo Julián Moreira Seijos [Coordinador], primera edición, México, Universidad de Quinta Roo, pp. 91-108.
27. Naciones Unidas (1997). *“Carta de la ONU”*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, EU.
28. O’Donell, Guillermo (2010). *“El Estado burocrático autoritario”*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.
29. Panebianco, Angelo (2009). *“Modelos de Partido”*, Alianza Editorial, Madrid, España, pp. 45-47.
30. Piel, Jean (2000). *“Quichelandia: ocho siglos de historia de una frontera interna que nunca fue definitivamente integrada a Guatemala”*. En *Las fronteras del itsmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, Philippe Bovin [Coordinador], México, pp. 135-154.
31. Policía Nacional Civil (2010). *“Manual de Formación de Policía Comunitaria”*. Primera edición, San Salvador, El Salvador, pp. 59- 71; 87- 109.
32. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2000), *“Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 1999”*, Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
33. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011), *“Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2010”*, Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
34. Rashid, Ahmed (2009). *“Descenso al caos. EE.UU. y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia Central”*. Editorial Península, Barcelona, España, pp. 728.
35. Rashid, Ahmed (2006). *“Los Talibán”*. Editorial Península, Barcelona, España pp. 689.
36. Rial, Juan [comp.] (1992). *“Las fuerzas armadas y la cuestión de la democracia en América Latina”*. En *“Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina”*. Peitho Sociedad de Análisis Político, segunda edición, Montevideo, Uruguay.
37. Rodríguez, Cynthia (2010a). *“Contacto en Italia. Los Zetas y el narcotráfico en Europa”*. Editorial Debates.
38. Rodríguez, Enrique Valtar (2010b). *“El conflicto en Afganistán y la cuestión de los refugiados”*. En *Migraciones internacionales en el mundo contemporáneo*, Onésimo Julián Moreira Seijos [Coordinador], primera edición, México, Universidad de Quinta Roo, pp. 109-133.
39. Villalobos, Joaquín (2001). *“De la tortura a la protección ciudadana”*, Instituto para un Nuevo El Salvador (INELSA), San Salvador, El Salvador.
40. Weffort, Francisco (1993). *“¿Cuál Democracia?”*. FLACSO, San José, Costa Rica, Centroamérica.
- Revistas**
1. BernisiCatalayud, Josep (2010). *“Patrones de Urbanización y Vulnerabilidad”*. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 23 ‘riesgo y territorio’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
2. Burham, Gilbert et. al (2006). *“Mortality after the 2003 invasion of Iraq: A cross – sectional cluster sample survey”*, The Lancet, Vol. 368, Issue 95-45, Pages 1421-1428, 21 October. Doi: 10.1016/S0140-6736(06)69491-9
3. Couldrey, Marian & Herson, Maurice (2013). *“De los editores”*, Estados

- Frágiles, Revista Migraciones Forzadas, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (Universidad Alicante, España), núm. 43, julio 2013.
4. Cuéllar Saavedra, Óscar (1977). “Mecanismos ideológicos del corporativismo, el spirit de corps militar”. Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXXII, Núm. 344.
5. Casado Cadarso, Maite & Àngels Vila Montal (2010). “Los ficheros policiales. Una visión desde la ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 22 ‘Policía y Justicia’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
6. Calderón, Omar (1999). “La seguridad estatal en Colombia”. América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Núm. 23, Salamanca, España.
7. Espinar, Eva & Moreno, Laura (2013). “De la edición en español”, Estados Frágiles, Revista Migraciones Forzadas, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (Universidad Alicante, España), núm. 43, julio 2013.
8. Feldmann, Andreas E. (2013). “El Estado fantasma de Haití”, Revista Migraciones Forzadas, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (Universidad Alicante, España), núm. 43, julio 2013.
9. Dagozan, Jean Françoise (2008). “La Protección de las infraestructuras críticas: Prioridades estratégicas del siglo XXI”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 19 ‘Actuación y respuesta ante situaciones de crisis’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
10. Hayes, Ben (2009). “El enemigo interno: La respuesta de la Unión Europea al Movimiento Antiglobalización”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 21 ‘Orden público y gestión de acontecimientos de masas’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
11. Karush, Gerald (1977). “Tierra, población y pobreza: Las raíces de la crisis demográfica en El Salvador”. Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXXII, Núm. 350.
12. Kuehl, Dale (2009). “Poniedo a prueba a Galula en Ameriya. La población constituye la clave”, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo LXXXIX, julio-agosto, Núm. 4, pp. 51-60
13. Levine, Mark (2009). “Identidades sociales, violencia y orden público”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 21 ‘Orden público y gestión de acontecimientos de masas’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
14. López Ramírez, Augusto (2012), “La economía ilícita: una perspectiva desde la reproducción socioeconómica”, Revista Policía y Seguridad Pública, año 2, volumen 1, enero – julio de 2012.
15. Maddison, Tom (2010). “La Ordenación del territorio en el Reino Unido alrededor de instalaciones de grave peligro”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 23 ‘riesgo y territorio’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
16. Mariscal, Nicolás (1978). “Militares y reformismo en El Salvador”. Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXXII, Núm. 351-352.
17. Morales Peña, Juan Carlos (2011a), “Propuesta analítica de cinco tesis interpretativas de la violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en materia de seguridad pública y prevención de violencia en el municipio de Santa Tecla”, Revista Policía y Seguridad Pública, año 1, volumen 1.
18. Morales Peña, Juan Carlos (2012), “Nuevos empoderamientos criminales y desafíos globales para los Estados del triángulo norte centroamericano y México”, Revista Policía y Seguridad Pública, Año 2, Volumen 1.
19. Mosser, Michael (2008). “El reconciliador armado: el papel de las fuerzas armadas en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración”, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo Tomo LXXXVIII, marzo-abril 2008, Núm. 2, p. 66-74.

20. Muñoz, Francesc (2010). “La Gestión del riesgo en el territorio: Las políticas de emergencia y protección civil en la urbanización dispersa”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 23 ‘riesgo y territorio’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
21. Pasarín, A. M. F. “La Dimensión Externa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. (Spanish). Revista CIDOB d’Afers internacionals, (91), pp. 84- 104.
22. Patrick, Stewart (2011). “La Brutal Verdad”. Revista Foreign Policy en español. (Consultado en [www.fp-es.or](http://www.fp-es.or) el 15.07.2011)
23. Prats i Catalá, Joan. (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. Revista Instituciones y Desarrollo, Núm. 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 103-148.
24. Rangel, Alfredo (1999). “Colombia: La guerra irregular en el fin de siglo”. América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Núm. 23, Salamanca, España.
25. Rashid, Ahmed (2009). “Paquistán al límite”. Revista Política Exterior, Vol. XXIII, Núm. 130 (julio-agosto), Madrid, España.
26. Rodríguez- Pinzón, D. (2008). “Acceso a la Justicia: Llave para la gobernabilidad democrática”. URVIO-Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, (3), pp. 137- 139.
27. Sancho, Eduardo (2012). “Cultura de violencia social del Estado y de la ciudadanía”, en Revista Policía y Seguridad Pública, Núm. 3, Año 2, Vol. 1, enero-junio.
28. Stringer, Kevin (2010). “Como educar al soldado estratégico. Un cambio de paradigma”. Edición Hispanoamericana Military Review, Leavenworth, Kansas, EU, enero- febrero, pp. 33- 43.
29. Torres Grau, Pere (2008). “¿Crisis?, ¿qué crisis? Aproximación a un concepto ubicuo”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 19 ‘Actuación y respuesta ante situaciones de crisis’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
30. Tost Pardell, Sophie (2008). “Panorama de la seguridad industrial en Cataluña. La planificación del territorio en los alrededores de los establecimientos con riesgo de accidente grave”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 19 ‘Actuación y respuesta ante situaciones de crisis’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
31. Tracy, Jared (2009). “Desafíos éticos en la operaciones de estabilidad”, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo LXXXIX, julio-agosto, Núm. 4, pp. 29-38.
32. Trapero Álvarez, José Luis (2010). “Prevención e investigación del delito, crimen organizado y corrupción”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 22 ‘Policía y Justicia’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
33. Traub, James (2011). “Depende: Estados fallidos” Revista Foreign Policy en español. (Consultado en [www.fp-es.or](http://www.fp-es.or) el 15.07.2011).
34. Vallés Port, Lola (2009). “Estrategias para la eficacia en la identificación y los registros policiales. Resultados del estudio realizado en la ciudad de Girona en el marco del proyecto europeo Steps”. Revista Catalana de Seguretat Pública, # 21 ‘Orden público y gestión de acontecimientos de masas’. Institut de Seguretat Pública de Catalunya.
35. Vargas Velázquez, Alejo (1999). “Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz”. América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Núm. 23, Salamanca, España.
36. Vlahos, Michael (2008). “Combatiendo la identidad: El porqué perdemos nuestras guerras”, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo LXXXVIII, marzo-abril 2008, Núm. 2, p. 52-65.
37. Vieytez, Atilio (1969). “La emigración salvadoreña a Honduras”. Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Año XXIV, Núm. 254-255.

38. West, Bing (2009). “*Contraemergencia: Lecciones en Irak*”, Revista Military Review, edición hispanoamericana publicada por el Centro de Armas Combinadas, Leavenworth, Kansas, Tomo LXXXIX, julio-agosto, Núm. 4, pp. 74-88.

#### Documentos

1. Banco Central de Reserva (1996). “*Revista trimestral*”, enero – marzo, p. 86.
2. Briscoe, Ivan (2009a). “*Persiguiendo a los tigres: ¿Pueden los estados frágiles imitar el milagro asiático?*”. Informe de conferencia, Núm. 9, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)
3. Briscoe, Ivan (2009b). “*El Estado y la seguridad en Guatemala*”. Documento de trabajo, Núm. 88, septiembre, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
4. CAEE. (2001). “*Manual de Planificación de la Seguridad Nacional*”, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, El Salvador, C.A.
5. CAEE. (2003). “*Manual de las Expresiones del Poder*”, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, El Salvador, C.A.
6. Castillejo, Clare (2010). “*Improving European policy towards fragile states*”. Policy brief, Núm. 95, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
7. Córdova Masías, Ricardo (1996). “*El Salvador: situación de la Fuerza Armada y su relación con el momento actual y futuro*”. En Cuaderno de trabajo “La modernización de la Fuerza Armada de El Salvador hacia el siglo XXI”, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, febrero, Cuadernos número 1.
8. Córdova Masías, et al (2013), “*Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012, Hacia la igualdad de oportunidades*”, FUNDAUNGO, LAPOP, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt. San Salvador.
9. Dirección General de Estadística y Censos/ DIGESTYC (2011). “*Encuesta*

de hogares de Propósitos Múltiples”, Ministerio de Economía, El Salvador.

10. FAO (2012). “*El estado mundial de la agricultura y la alimentación*”. Roma. FAO
11. FAO, FIDA y PMA. (2012). “*El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*”. Roma. FAO.
12. Farah, Douglas (2013), “*Central America gangs and transnational criminal organization. The changing relationships in a time of turmoil*”, International Assessment and Strategy Center, EU.
13. García Velázquez, Osmín Edgardo (2002). “*El movimiento separatista en la costa caribeña nicaragüense*”. Informe estratégico, Escuela Nacional de Inteligencia Militar (ESNACIN).
14. Gauthier, Amélie y Moita, Madalena (2010). “*Vulnerability and causes of fragility in Haiti*”. Project Report, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
15. Instituto Universitario de Opinión Pública (2012), “*Encuesta de evaluación del año 2012*”, San Salvador, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, serie de informes 131, diciembre.
16. Instituto Universitario de Opinión Pública (2013), “*Encuesta de evaluación del cuarto año de gobierno de Mauricio Funes, Asamblea Legislativa y Alcaldías*”, San Salvador, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, serie 132, mayo.
17. Maihold, Gunther (2012), “*Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado*”, Conferencia presentada en San Salvador, El Salvador en el mes de octubre.
18. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales/MARN. (2010). “*Informe de la calidad de agua en los ríos de El Salvador*”, disponible en: [[www.marn.gob.sv/phocadownload/infomre\\_calidad\\_agua\\_2010.pdf](http://www.marn.gob.sv/phocadownload/infomre_calidad_agua_2010.pdf)]



19. Montarano, Lucía (2009). “*El dilema de la construcción del Estado de Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado*”. Documento de trabajo, octubre, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
20. Morales Peña, Juan Carlos (2004). “*La crisis de la seguridad nacional en el contexto de la problemática de las fuerzas armadas: Una aproximación al caso salvadoreño*”. Tesis de maestría, Programa de Ciencia Política, Facultad de Ciencias del Hombre, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
21. Morales Peña, Juan Carlos (2006). “*Cinco tesis sociológicas y estratégicas sobre la guerra entre EL Salvador y Honduras de 1969: Análisis de perspectivas y comportamiento de los militares salvadoreños gobernantes de turno*”. Ensayo presentado en el Segundo Encuentro de Historia Salvadoreña, Universidad de El Salvador, El Salvador.
22. Morales Peña, Juan Carlos (2008). “*De Ejército periférico a Ejército globalizado. La Fuerza Armada Salvadoreña y los escenarios de conflicto en la República Árabe de Irak*”. Trabajo premiado con el primer lugar en el I certamen de ensayos de la Fuerza Armada de El Salvador.
23. Morales Peña, Juan Carlos (2011b), “*Sistema de investigación institucional para la Academia Nacional de Seguridad Pública*”, Documento de trabajo presentado en el marco del Posgrado en Gestión Científica de ISEADE-FEPADE (Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas/Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo), San Salvador, El Salvador.
24. Morales Peña, Juan Carlos. (2013). “*Controversias en Centroamérica*”. Conferencia, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, San Salvador, El Salvador.
25. Sogge, David (2009). “*Angola failed yet successful*”. Documento de trabajo, Núm. 81, abril, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
26. Spencer, David, E. (2007). “*Jano en El Salvador: ¿se desliza hacia un nuevo caos?*”, Center for Hemispheric Defense Studies, Regional Insights en español, Núm. 2, octubre 25.

#### Periódicos y páginas web

1. Clarke, Tony y Maude Barlow (2008). “*La privatización de los sistemas de agua en Latinoamérica*”. Periódico Nuevo Enfoque, Primera quincena de mayo, San Salvador, El Salvador, Centroamérica.
2. Desarrollo Sostenible.net. (s.f.) “*Tsunami de Indonesia, una catástrofe devastadora*”, [<http://www.desarrollosostenible.es/tsunami-de-indonesia-una-catastrofe-devastadora.html> consultado 12.04.2013]
3. Diario Co Latino. (2012). “*Pandilleros y mareros piden perdón*”, martes, 27 de marzo de 2012.
4. Diario Co Latino. (2013). “*Fuerza Armada envía efectivos a misiones internacionales*”, 03 de febrero, [<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/77314/2013/02/02/Fuerza-Armada-envia-efectivos-amisiones-internacionales> consultado 12.04.2013]
5. Diario el Mundo (1993a). “*Bandas criminales atacan en sectores de plazuela Morazán*”, lunes 25 de enero, p. 7.
6. Diario el Mundo (1993b). “*Batallón jaguar desmovilizado ayer, protegió las principales industrias de Sonsonate*”, viernes 15 de enero, p. 2.
7. Diario el Mundo (1993c). “*De 40 maras que operaban en Soyapango sólo quedan 5 y serán castigadas: Alcalde*”, viernes 5 de febrero.
8. Diario el Mundo (1993d). “*Disturbios en desalojo de vendedores ayer tarde: un agente municipal resultó muerto*”, lunes 18 de enero, p. 7.
9. Diario el mundo (1993e). “*Ex policías de aduanas piden su reincorporación al cuerpo*”, viernes 8 de enero, p. 3.
10. Diario el Mundo (1993f). “*Gradúense hoy los primeros agentes de nueva PNC*”, 5 de febrero.

11. Diario el Mundo (1993g). “Más de 300 batallones regulares y 5 élites fueron desmovilizados: Vargas”, lunes 1 de febrero, p. 7.
12. Diario el Mundo (1993h). “Mejora servicio de agua potable en zonas urbanas”, lunes 25 de enero, p. 7.
13. Diario el Mundo (1993h). “Molina Olivares dice ve amenazado de paz”, sábado 9 de enero.
14. Diario el Mundo (1993j). “PNC debería distribuirse en la capital, dice Villalobos”, viernes 1 de febrero.
15. Diario el Mundo (1993k). “Redada de asaltantes hace PN y los consigna a juez”, miércoles 3 de febrero.
16. Diario el Mundo (2012). “Policía confirma 12 lesionados en ataque armado a bus en San Miguel”, miércoles 14 de noviembre, [<http://elmundo.com.sv/policia-confirma-12-lesionados-en-ataque-armado-a-bus-en-san-miguel>] consultado 12.04.2013].
17. Diario El mundo. (2013). “Padre “Toño” se une a la tregua entre pandillas”, Viernes 8 de marzo [<http://elmundo.com.sv/padre-tono-se-suma-a-la-tregua-entre-pandillas>] consultado 12.04.2013]
18. Diario La Página. (2012a). “Antonio Rodríguez: Siempre he ayudado a pandilleros que me han dicho ‘padre, quiero rehabilitarme’”. 14 de mayo. [<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/66341/2012/05/13/Antonio-Rodriguez-Siempre-he-ayudado-a-pandilleros-que-me-han-dicho-padre-quiero-rehabilitarme>] consultado 12.04.2013]
19. Diario La Página (2012b). “Mareros se comprometen a reducir extorsiones”, 24 de septiembre, [<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/71667/2012/09/24/Pandilleros-se-comprometen-a-reducir-extorsiones>] consultado 12.04.2013].
20. El Diario de Hoy (1993a), “2,500 policías despliegan en zonas de alta criminalidad”, 7 de febrero, páginas 2 – 15.
21. El Diario de Hoy (1993b), “Aumenta alarma por grupos de delincuentes”, 30 de enero, página 56.
22. El Diario de Hoy (1993c), “Capturan a tres implicados en desórdenes en que murió policía”, 23 de enero, 4 – 60.
23. El Diario de Hoy (1993d), “Considerarán delincuentes a grupos del FMLN aún armados”, 26 de enero, página 70.
24. El Diario de Hoy (1993e), “Decenas de delincuentes remite la policía a juzgados”, 6 de enero, página 11.
25. El Diario de Hoy (1993f), “Doce batallones ha desmovilizado la Fuerza Armada”, 9 de enero, página 19.
26. El Diario de Hoy (1993g), “Ejército desmoviliza más batallones especiales”, 9 de enero, página 25.
27. El Diario de Hoy (1993h), “Ejército reduce fuerzas en 50% a fines de enero”, 25 de enero, páginas 12 y 107.
28. El Diario de Hoy (1993i), “Piden a PN tomar medidas para frenar delincuencia”, 5 de enero, página 41.
29. El Diario de Hoy (1993j), “Tercera brigada desmoviliza contingente de 227 efectivos”, 7 de enero, página 39.
30. El Diario de Hoy. (1997). “Más tropas hondureñas en frontera”, 27 de febrero, [<http://www.udel.edu/leipzig/texts2/hoa27027.htm>] consultado 12.04.2013].
31. El Diario de Hoy (2004). “CSJ: Es inconstitucional. Fallo contra ley antimaras”. 3 de abril 2004.
32. El Diario de Hoy (2010a). “Ventas ambulantes afectan labores de negocios establecidos legalmente”, lunes 1 de febrero [[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6375&idArt=4480843](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=4480843)] consultado 12.04.2013].
33. El Diario de Hoy (2010b). “Ventas informales, un problema sin fin”, lunes 23 de agosto [[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6375&idArt=5078741](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=5078741)] consultado 12.04.2013].
34. El Diario de Hoy (2012a). “Maras tienen distribuido el centro de San

- Salvador”, sábado 27 de octubre, [[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47673&idArt=7380504](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7380504) consultado 12.04.2013].
35. El Diario de Hoy. (2012b). “Alto mando de la FAES, de visita oficial en Afganistán”, Lunes 9 de julio.
36. El Diario de Hoy. (2012c). “Hoy acusan a banda de asaltantes en San Miguel”, miércoles 26 de septiembre, [[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47859&idArt=7289205](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=7289205) consultado 12.04.2013].
37. El Diario de Hoy. (2012d). “Monseñor Fabio Colindres: “Estoy hablando de un proceso de paz, no de una tregua”, sábado 9 de Junio, [[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47859&idArt=6976621](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6976621) consultado 12.04.2013].
38. El Diario de Hoy. (2012e). “Siguen asaltos en Carolina y Ciudad Barrios”, Jueves 15 de Noviembre, [[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47859&idArt=7431982](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=7431982) consultado 12.04.2013].
39. El Diario de Hoy (2013), “C.A., región más violenta en el mundo por tráfico de drogas: JIFE”, miércoles 6 de marzo, página 22.
40. El Diario de Hoy. (s.f./a) “La Haya y su resolución”, Especiales, [<http://www.elsalvador.com/especiales/honduras/nota10.html> consultado 12.04.2013].
41. El Diario de Hoy. (s.f./b) “Tierras, Causa de litigios”, Especiales, [<http://www.elsalvador.com/especiales/honduras/nota2.html> consultado 12.04.2013].
42. El Faro.net. (2012). “Homicidios disminuyen un 53% luego de traslados”, 16 de Marzo.
43. El Faro.net (2013). “Ollanta Humala: la “Gran Transformación” suspendida”, Wikileaks, [<http://www.wikileaks.elfaro.net/es/201108/notas/5468/> consultado 12.04.2013].
44. El País. (2011). “Fukushima vive el peor accidente nuclear desde Chernóbil”, [[http://internacional.elpais.com/internacional/2011/03/12/actualidad/1299884402\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/03/12/actualidad/1299884402_850215.html) consultado 12.04.2013].
45. El Salvador Noticias.net (2011). “Funes: “quieren dañar la imagen de ANDA y del gobierno, por corte de tubería en Nejapa”.
46. El Salvador Noticias.net (2012). “El Salvador envía misiones militares a Líbano y Afganistán”, Martes 27 de marzo, [<http://www.elsalvadornoticias.net/2012/03/27/el-salvador-envia-misiones-militares-a-libano-y-afganistan/> consultado 12.04.2013].
47. La Jornada, (s.f.). “Oposición en Perú a las trasnacionales mineras”, [<http://www.jornada.unam.mx/2013/04/08/eco-o.html> consultado 12.04.2013].
48. La Prensa Gráfica (1992a), “20,770 miembros del ejército han reducido”, 15 de julio, página 3.
49. La Prensa Gráfica (1992b), “Bandas de delincuentes siguen asolando en todo el territorio”, 5 de junio, página 22.
50. La Prensa Gráfica (1992c), “Desmovilizan y entregan armas defensas civiles”, 3 de julio, página 89.
51. La Prensa Gráfica (1992d), “Echa a andar la Policía Nacional Civil”, Editorial, 2 de septiembre, página 7.
52. La Prensa Gráfica (1992e), “El perfil del nuevo policía”, Editorial, 2 de septiembre, página 7.
53. La Prensa Gráfica (1992f), “Más de 600 capturados ha hecho la Policía Nacional”, 1 de julio, página 9.
54. La Prensa Gráfica (1992g), “Señalan que armas del FMLN sería requisadas”, 19 de julio, página 3.
55. La Prensa Gráfica. (2004). “La 18 quiere dejar la violencia”, Enfoques, domingo 21 de noviembre, p. 2.
56. La Prensa Gráfica. (2011). “Vándalos dejan sin agua al 50% de San Salvador”, 21 de Mayo.
57. La Prensa Gráfica. (2012a). “Cárcel a ligados con banda de asaltantes”, 21 de febrero, [<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/249714-carcel-a-ligados-con-banda-de-asaltantes> consultado 12.04.2013]

58. La Prensa Gráfica. (2012b). “Regresan militares de Afganistán”, 29 de abril [http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/260419-regresan-militares-de-afganistan consultado 12.04.2013]
59. La prensa Gráfica. (2012c). “Trasladan a otros siete pandilleros de Zacate”, 24 de abril, [http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/259531-trasladan-a-otros-siete-pandilleros-de-zacate consultado 12.04.2013].
60. La Prensa Gráfica. (2013a). “25 municipios con riesgo de sequía severa”. 21 de abril, [http://www.laprensagrafica.com/25-municipios-con-riesgo-de-sequia-severa consultado 21.04.2013].
61. La Prensa Gráfica (2013b). “Honduras advierte a El Salvador con aviones F-5”, miércoles 13 de marzo, [http://www.laprensagrafica.com/25-municipios-con-riesgo-de-sequia-severa consultado 12.04.2013].
62. La Prensa Gráfica. (2013c). “Padre Toño se une a la tregua entre pandillas”, 8 de Marzo, [http://www.laprensagrafica.com/Padre-Tono-se-une-a-la-tregua-entre-pandillas consultado 12.04.2013]
63. La Prensa Gráfica (2013d), “FAES retirará soldados de los municipios santuario”, domingo 3 de febrero, pp. 4 – 5.
64. La Prensa Gráfica (2013e), “Farah: pandillas se favorecen con la tregua”, miércoles 6 de marzo, p. 18.
65. La Prensa Gráfica (2013f), “Morazán, Corinto afectado por la delincuencia”, domingo 24 de febrero, p. 21.
66. La Prensa Gráfica (2013g), “Vendedores informales desalojados se toman propiedad privada”, domingo 20 de enero, pp. 4–5.
67. La Prensa Gráfica (2013h), “Alumnos dejan sus estudios por amenazas”, domingo 16 de junio, pp. 6–7.
68. La Prensa Gráfica (2013j), “11,916 menores procesados en los últimos tres años en el país”, domingo 9 de junio, p. 4.
69. La Prensa Gráfica (2013k), “FGR acusa a banda El Tigre de 14 homicidios”, domingo 2 de junio, p. 24.
70. La Prensa Gráfica (2013l), “Más capturas ligadas a extorsiones en San Miguel”, domingo 27 de enero, p. 6.
71. La Prensa Gráfica (2013m), “470,264 personas afines a pandillas”, sábado 25 de mayo, pp. 2–3.
72. La Prensa Gráfica (2013n), “Pandilleros prestan dinero a tiendas en San Vicente”, domingo 14 de julio, p. 2.
73. La Prensa Gráfica (2013ñ), “Pandilla con plan de expandirse a territorio rival”, domingo 14 de julio, pp. 4–5.
74. La Prensa Gráfica (2013o), “PNC moviliza al GRP en Quezaltepeque”, domingo 7 de julio, p. 8.
75. La Prensa Gráfica (2013p), “Más de 900 asesinatos han ocurrido en 2013”, domingo 30 de junio, p. 6.
76. La Prensa Gráfica (2013q), “Asesinan a tres pandilleros en Nahuizalco”, domingo 31 de marzo, p. 6.
77. La Prensa Gráfica (2013r), “PNC: veinte escuelas situadas en zonas de venta de droga”, domingo 27 de enero, pp. 4–5.
78. La Prensa Gráfica (2013s), “Decomisan armas en Sonsonate”, domingo 19 de mayo, p. 6.
79. La Prensa Gráfica (2013t), “Buscan apoyo para reducir extorsiones”, domingo 16 de junio, p. 4.
80. La Prensa Gráfica (2013u), “Policía capturó a ocho pandilleros armados”, domingo 23 de junio, p. 6.
81. La Prensa Gráfica (2013v), “Cárcel para 15 pandilleros por extorsionar en Apopa”, domingo 21 de abril, p. 35.
82. La Prensa Gráfica (2013w), “Ministro de Seguridad: Pandillas se han beneficiado con la tregua”, jueves 18 de julio.
83. Revista digital La Palabra (2010). “Vendedores ambulantes causan desórdenes en el centro de la capital salvadoreña”. Universidad Tecnológica, jueves 17 de junio. [http://lapalabra.utec.edu.sv/index.php?option=com\_content&view=article&id=255:vendedores-ambulantes-causan-desordenes-en-el-centro-de-la-capital-salvadorena&catid=36:realidades&Itemid=63 consultado 12.04.2013].

82. Tele prensa /Canal 2 (1987), “*Accidente en fábrica de Soyapango*”, Reportaje televisivo, San Salvador, El Salvador.