

## Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia



Analysis of citizen security policies in El Salvador and their impact on the increase in violence

Análise das políticas de segurança cidadã em El Salvador e seu impacto no aumento da violência

Martínez Reyes, Alberto; Navarro Pérez, José Javier

 Alberto Martínez Reyes  
kemare@alumni.uv.es  
Universitat de València, España

 José Javier Navarro Pérez  
J.Javier.Navarro@uv.es  
Universitat de València, España

### Revista Latinoamericana, Estudios de la Paz y el Conflicto

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras  
ISSN: 2707-8914  
ISSN-e: 2707-8922  
Periodicidad: Semestral  
vol. 2, núm. 4, 2021  
[revistapaz@unah.edu.hn](mailto:revistapaz@unah.edu.hn)

Recepción: 30 Marzo 2021  
Aprobación: 19 Abril 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/335/3351968009/index.html>

DOI: <https://doi.org/10.5377/rlpc.v2i4.11373>



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

**Cómo citar / citation:** Martínez, A. y Navarro, J. (2021). Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia. *Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana*, Volumen 2, Número 4, 129-140. <https://doi.org/10.5377/rlpc.v2i4.11373>

**Resumen:** Este artículo analiza las políticas de seguridad ciudadana que se han implementado en El Salvador para combatir a las pandillas. El estudio hace un repaso por los cuatro distintos gobiernos que de 2003 a 2019 han intentado, sin éxito, reducir los altos niveles de violencia. El artículo indaga en cómo estas políticas han permitido el fortalecimiento de las pandillas, el debilitamiento de la institucionalidad y, principalmente, el recrudecimiento de la violencia expresada en la tasa de homicidios, que ha hecho de El Salvador uno de los países más violentos del mundo. Por otra parte, también se hace una breve exposición sobre el futuro de la política de seguridad ciudadana del gobierno de Nayib Bukele, tomando en consideración el contexto actual marcado por la pandemia COVID-19.

**Palabras clave:** Seguridad ciudadana, pandillas, maras, El Salvador, violencia, políticas públicas.

**Abstract:** This article analyzes the citizen security policies that have been implemented in El Salvador to combat gangs. The study reviews the four different governments that from 2003 to 2019 have tried, without success, to reduce the high levels of violence. The article examines how these policies have allowed the strengthening of gangs, the weakening of institutions and, mainly, the spike in violence and in homicides, which has made El Salvador one of the most violent countries in the world. On the other hand, a brief presentation is also made on the future of the citizen security policy of the government of Nayib Bukele, considering the current context generated by the COVID-19 pandemic.

**Keywords:** Citizen security, gangs, maras, El Salvador, violence, public policies.

**Resumo:** Este artigo analisa as políticas de segurança cidadã que foram implementadas em El Salvador para combater as gangues. O estudo analisa os quatro diferentes governos que tentaram, sem sucesso, reduzir os altos níveis de violência entre 2003 e 2019. O artigo explora como essas políticas permitiram o fortalecimento das quadrilhas, o enfraquecimento das instituições e, sobretudo, o aumento da violência expressa

na taxa de homicídios, que fez de El Salvador um dos países mais violentos do mundo. Por outro lado, há também uma breve apresentação sobre o futuro da política de segurança do cidadão do governo de Nayib Bukele, levando em consideração o contexto atual marcado pela pandemia da COVID-19.

**Palavras-chave:** Segurança cidadã, gangues, maras, O salvador, violência, políticas públicas.

## EXTENDED ABSTRACT

This article analyzes the citizen security policies implemented against Salvadoran gangs. Since 2003, public policies have revolved around gangs. The strategies used have not varied significantly between one government and another. The two axes of these policies have been mainly two: repression and negotiation with gangs.

The government of the ARENA party in 2003 used the gangs' phenomenon as an electoral strategy to win the presidency in 2004. It was around this idea that it designed the Plan Mano Dura, a policy focused on the mass detention of young. In other words, the Salvadoran government created a public enemy: young gang members. The strategy rewarded ARENA and won the 2004 elections. The 2004-2009 government continued with the repressive policy and called it: Super Mano Dura. Although the government promised to include aspects such as reintegration and prevention, the truth is that the strategies focused on persecution. The two policies of the 2003-2009 period had counterproductive effects: strengthening of gangs, increase in violence and homicides, hierarchization of gangs, among others.

In 2009 the FMLN government won the elections promising to change the strategies and policies implemented by ARENA; However, the first two years of the government were characterized by repressive measures and the militarization of citizen security. Faced with the increase in violence, the government negotiated with the gangs to reduce homicides in exchange for benefits for the gang members. In 2014 the truce failed, and the accords were broken, increasing violence and the homicide rate.

Because of the failure of the truce, the next government from 2014-2019 decided to declare war on gangs and began a violent crusade. Those years were characterized by increased confrontation between the security forces and the gangs; the historical record in the homicide rate, mainly in 2015 and 2016; greater militarization of security; extreme measures in prisons; among others.

The failure of the main political parties in their attempts to combat gangs and control public safety generated discontent in Salvadoran society, and in the 2021 elections the bipartisanship was broken for the first time, with a former member of the FMLN reaching the presidency: Nayib Bukele.

Bukele's campaign promises included a change in public safety management and solving the gang problem. To fulfill these promises, the "Plan de Control Territorial" was announced; however, this plan has never been publicly presented and it is not known what it consists of. However, since the arrival of Buekele, the reduction in homicides throughout the country has been evident.

---

## NOTAS DE AUTOR

Alberto Martínez Reyes es Doctor en Desarrollo Local y Cooperación Internacional y Máster en Cooperación al Desarrollo por la Universitat de València. Sus líneas de investigación se centran en las políticas de seguridad pública, violencia y pandillas en El Salvador.

José Javier Navarro Pérez es Doctor en Desarrollo Local y Territorio, Diplomado en Trabajo Social y Licenciado en Criminología por la Universitat de València. Es profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.

In the context of the COVID-19 pandemic, the Salvadoran society was aware of the existence of a supposed truce between the government and the gangs, which would explain the reduction in homicides and the role played by gangs in the pandemic by delivering food and forcing the people to follow quarantine rules.

The analysis of this study, focused on the historical journey from 2003 to the present, shows that governments have failed in their attempts to control citizen security; gangs have a high capacity for adaptability to the context and have subdued governments; Salvadoran democracy and institutions have deteriorated; governments have only been able to repress and negotiate, and have not had a comprehensive approach that can solve the problem. And finally, the current government continues to use the same strategies as previous governments, therefore failure is foreseeable.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Salvador se ha situado, en diversas ocasiones, como uno de los países del mundo con mayor tasa de homicidios. Solamente en 2015 murieron 6.650 personas, es decir 105.44 muertes por cada 100 mil habitantes, lo que significó el 35.3% de los homicidios totales cometidos en Centroamérica, en un país que solo representa el 13.6% de la población de la región centroamericana (Réserve, 2016). Si la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que una tasa de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes es una epidemia, puede afirmarse que El Salvador ha vivido en estado de violencia endémica desde la firma de los Acuerdos de Paz al presente: de acuerdo con datos del Banco Mundial, la tasa de homicidios más baja que tuvo El Salvador desde 1995 a 2018 fue de 40.20 muertes por cada 100 mil habitantes en 2013, durante el segundo año de la tregua entre pandillas. Sin embargo, a partir de 2019 la cifra de homicidios se redujo considerablemente y se ha mantenido estable a la fecha; aunque existen dudas acerca de si la reducción de homicidios es un resultado de las políticas gubernamentales, una decisión de las pandillas o un pacto entre gobierno y pandillas (Robbins y Silva, 2020).

La magnitud del problema de las pandillas en El Salvador requiere un abordaje basado en políticas de calidad, o sea, que cumplan el ciclo de las políticas públicas planteado por autores como Saravia (2006); Lafuente, Rojas, Agosta (2012) y Howlett (2019), es decir, identificación, toma de decisiones, formulación de los planes y programas, implementación o ejecución y evaluación de estas. No obstante, en El Salvador se han ejecutado políticas de seguridad ciudadana que no han seguido las fases planteadas por los autores, sino que por el contrario han sido deficientes, cortoplacistas, mediáticas, poco transparentes y contraproducentes (Martínez, 2013; Savenije, 2014; Aguilar, 2019).

Las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador se han caracterizado por la ausencia de una visión patrimonial (Ferrer-Peris y Colomer-Rubio, 2019) de país clara y consistente; falta de profesionalización y equipos técnicos especializados para la formulación de las políticas; y deficiente estructura organizacional (Edwards, Martin y Victoria, 2014). Ante la ciudadanía se ha ofrecido un discurso político que habla de la necesidad de tener políticas de seguridad ciudadana que se basen en el control, prevención, reinserción y fortalecimiento, pero lo cierto es que las políticas de seguridad ciudadana se han caracterizado, en su mayoría, por ser punitivas, y han logrado el efecto contrario al esperado, es decir, se han incrementado los homicidios y la violencia. Tal como lo plantea Falkenburger y Thale (2008, p. 50) “la mayoría de las políticas de los gobiernos centroamericanos han tratado a las pandillas como combatientes enemigos a los que hay que eliminar, en lugar de un producto de varios problemas sociales que deben resolverse mediante estrategias integrales”.

Durante dieciséis años, los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) intentaron, sin éxito, enfrentarse al fenómeno de las pandillas. El propósito del presente estudio es analizar las políticas de seguridad ciudadana implementadas en El Salvador y cómo éstas han incidido en el incremento de la violencia, la inseguridad, el fortalecimiento de las pandillas y el deterioro de la frágil democracia e institucionalidad salvadoreña. Además, se analiza la

reducción sostenida en la tasa de homicidios desde 2019 y cuál es el papel que juega en esto el gobierno de Nayib Bukele.

## 2. LAS PANDILLAS Y LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SALVADOR

Las pandillas salvadoreñas se han convertido, en las últimas dos décadas, en el foco de las políticas de seguridad ciudadana. Estos grupos pasaron de ser pandillas barriales en la década de los noventa y principios del dos mil, a ser considerados como terroristas por la Corte Suprema de Justicia en 2015 (Oliver, 2017). En cuestión de unos pocos años estos jóvenes pobres, vulnerables, marginados y desatendidos por el Estado (Martínez-Reyes y Navarro-Pérez, 2018) se convirtieron en grupos altamente organizados y con estructuras jerárquicas bien definidas, capaces de someter a la sociedad y al Estado salvadoreño.

Las principales pandillas son la Mara Salvatrucha (MS-13) Barrio 18 Sureños (B18-S) y Barrio 18 Revolucionarios (B18-R). No obstante, existen otras pandillas menores: Mara Máquina, Mao-Mao, Mirada Locos 13. Estas pandillas, más bien periféricas, controlan espacios geográficos más reducidos, pero de igual manera forman parte de la vorágine de violencia entre pandillas, fuerzas de seguridad y población civil.

Aunque no existe consenso sobre la cantidad de pandilleros activos, diversos autores como Martínez (2013); Gomez-Hecht (2016) y Parducci, Carballo y Anzora (2019) sitúan la cifra en 60 mil pandilleros, lo que representa un notable incremento si se considera que a finales del 2003 eran 10.500 (Savenije, 2007) y en 2007 eran 16.810 (Savenije, 2009). En esta línea, autores como López, Quintanilla y Gómez (2017, p. 33-36) sostienen que en 2015 estos grupos tenían una base social de cerca del 10% de la población, es decir, más de medio millón de personas, y tenían presencia en el 81% del territorio nacional, lo que equivale a 214 de los 262 municipios que componen el país.

El control territorial y la cantidad de miembros activos y colaboradores, les permite tener amplio dominio sobre la cotidianidad de la población y hacer frente a las fuerzas de seguridad del Estado. En este sentido, Von Santos (2014) plantea que estos grupos, otrora pandillas barriales, han evolucionado hasta convertirse en pandillas transnacionales con estructuras complejas de comunicación, logística y planificación que permiten la comisión de diversos delitos como homicidios, extorsiones, robos y otros.

Las pandillas han tenido una incidencia notable en las políticas de seguridad ciudadana. Desde el 2003 al 2019, los cuatro distintos gobiernos ejecutaron respuestas que oscilaron entre la represión y los pactos poco transparentes. Estas políticas permitieron el fortalecimiento y expansión de las pandillas, tal como lo plantean autores como Savenije (2014); Von Santos (2014) y Murcia (2015).

La dificultad para elaborar políticas de seguridad ciudadana en El Salvador se ha relacionado más con problemas estructurales y con la gestión de las políticas públicas, que con el poder e incidencia de las pandillas. En esta línea argumental, Fernández (2018) sostiene que las limitaciones de dichas políticas se relacionan con la falta de inversión y profesionalización en materia de justicia y seguridad, la ausencia de mecanismos de protección para los colectivos más vulnerables y, principalmente, por centrar esas políticas en la represión y persecución del delito. Existen diversos factores sociales, comunitarios, relacionales e individuales que inciden en la propagación de las pandillas (Cruz, 2005), no obstante, las políticas se convierten en un factor determinante, ya que como sostienen Carranza y Cruz (2006, p. 147) “las políticas públicas no constituyen el único factor capaz de producir cambios en la configuración de las pandillas, pero son el instrumento más crucial de intervenir de forma controlada e intencional sobre los otros factores”.

Las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador se han basado, principalmente, en acciones de carácter represivo con poca atención a la prevención y reinserción, característica común en los países de América Latina donde la seguridad ciudadana se limita a las reformas al sistema judicial, auge de respuestas punitivas y el uso de la prisión como elemento disuasorio (Iturralde, 2018).

### 3. EL PUNTO DE PARTIDA DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CENTRADAS EN PANDILLAS

Las políticas de “mano dura” son dos políticas de seguridad ciudadana implementadas en dos gobiernos del partido ARENA. La primera, denominada Mano Dura, se ejecutó en 2003, en el último año del mandato del presidente Francisco Flores. La segunda fue la Súper Mano Dura y se ejecutó entre 2004 y 2009 en el gobierno de Antonio Saca.

Existe consenso en la literatura científica en torno a que la Mano Dura fue una estrategia del partido ARENA para asegurarse el triunfo en las elecciones presidenciales de 2004, luego de la derrota en las elecciones legislativas y municipales de 2003 ante el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (Artiga 2004; Aguilar 2006; Savenije 2014; Reyna 2017). La política fue lanzada en julio de 2003, y las elecciones estaban previstas para marzo de 2004. La estrategia rindió frutos y el partido ARENA no solo ganó las elecciones, sino que también colocó en el centro del debate el problema de las pandillas como amenaza a la seguridad pública. Es importante destacar que en los otros países del Triángulo Norte se implementaron políticas similares: en 2002 el Plan Libertad Azul en Honduras y en 2003 el Plan Escoba en Guatemala (Aguilar, 2019).

El gobierno promovió la Mano Dura como la respuesta a los niveles de inseguridad que atravesaba el país; no obstante, de acuerdo con el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)<sup>1</sup> el principal problema para los salvadoreños en 2002, 2003 y 2004 no eran las pandillas ni la inseguridad, sino el desempleo con un 25.9%, 21.6% y 25.8% respectivamente. De hecho, las pandillas no figuraban entre los principales problemas para los salvadoreños en 2002. El gobierno consiguió poner en el centro de la opinión pública el problema de las pandillas a finales de 2005, cuando las pandillas pasaron a ser el principal problema para los salvadoreños con un 25.5% y el desempleo bajó a 17.6%. Además de haber logrado enfocar los problemas del país en las pandillas, el gobierno consiguió el consentimiento moral de la población (Van der Borgh y Wim, 2015).

La Mano Dura de 2003 consistió en ejecutar amplios operativos policiales en diferentes zonas del país con el propósito de capturar, de forma masiva e indiscriminada, a todos aquellos jóvenes que la policía considerara como pandilleros, es decir, a juzgar por sus tatuajes; manera de vestir, hablar y caminar; peinados; y que estuvieran reunidos en grupos (Aguilar 2019). Estos operativos policiales fueron apoyados por efectivos militares, lo que fue duramente criticado por diversos sectores. Uno de los más críticos fue el FMLN, principal partido de oposición. No obstante, tal y como se verá más adelante, el FMLN también recurrió al ejército en sus políticas de seguridad.

No se tienen registros de reuniones con expertos y especialistas para discutir el Plan Mano Dura. Tampoco se conoce si la política incluyó mecanismos de identificación, formulación o de evaluación. En la práctica, esta política consistió, de acuerdo con Reyna (2017) en la ejecución de acciones orientadas a perseguir a las pandillas cuyas órdenes emanaban directamente de la presidencia. Improvisadamente, y ante las críticas de algunos sectores de la sociedad, el partido ARENA propuso la Ley Antimaras que se aprobó en octubre del mismo año y que pretendía reforzar las escuetas estrategias; sin embargo, la ley fue declarada inconstitucional unos meses más tarde. A pesar de los problemas y vacíos legales de leyes de estas características, los siguientes gobiernos también recurrieron a este mecanismo para combatir a las pandillas.

La Súper Mano Dura inició en 2004 y fue anunciada como la política de seguridad que daría continuidad a las estrategias de su antecesora; aunque, de acuerdo con Ovallos (2015) la diferencia radicaba en que incorporaría un mayor énfasis jurídico para conseguir las condenas de los pandilleros e incluiría acciones de prevención y reinserción. De acuerdo con Aguilar (2019) a diferencia de la anterior política, de esta sí que se tienen registros de diálogos con diferentes sectores. A partir de las reuniones con estos sectores, la política incluyó tres componentes: control, prevención y rehabilitación. En esta línea, Van der Borgh y Wim (2015) afirman que a pesar de las reuniones y de las promesas de implementar una política integral, esta nunca se llevó a la práctica y careció de los mecanismos necesarios para medir el impacto de esta. En la práctica, la

Súper Mano Dura continuó con las detenciones masivas, con ciertos matices respecto al anterior político, y se buscaba la judicialización de los casos para evitar que los pandilleros fueron puestos en libertad (Ovallos, 2015; Hernández-Anzora, 2016).

Las políticas manoduristas generaron el colapso del sistema judicial debido a la cantidad de expedientes abiertos contra pandilleros y sospechosos de ser pandilleros; el hacinamiento en los centros penales; la restructuración y fortalecimiento de las pandillas; y graves violaciones a los derechos humanos. En este sentido, Aguilar (2006) en su análisis sobre los efectos contraproducentes de las manos duras, sostiene que en 2006 se habían contabilizado más de 40 mil capturas que generaron una saturación en los tribunales. Muchas de estas capturas no contaban con las pruebas suficientes, violaban el debido proceso y la mayoría de los pandilleros volvían a las calles. Como parte de sus transformaciones internas, los pandilleros modificaron sus símbolos de identidad (tatuajes, vestimenta, etc.) para evitar las capturas.

Como parte de las transformaciones internas de las pandillas, algunos líderes pasaron a la clandestinidad, sus miembros se movilizaron hacia otros territorios y ampliaron sus límites de dominación, se incrementaron las extorsiones y se establecieron nuevas reglas y controles de ingreso para los nuevos miembros (Cruz, 2005; Wolf, 2008). En este sentido, puede afirmarse que las pandillas se profesionalizaron y se volvieron grupos más complejos.

Uno de los efectos más importantes y que tuvo un impacto inmediato se produjo a partir de la segregación de las pandillas en el sistema penitenciario en 2003. Diversos autores (Hernández Anzora 2016; Reyna 2017; Aguilar 2019) consideran que la separación de los pandilleros significó la pérdida del control del Estado sobre las cárceles y permitió a las pandillas consolidar sus identidades grupales, establecer jerarquías, consolidar liderazgos nacionales y establecer contactos con clicas y líderes de todo el país. Las autoridades cedieron el control de las cárceles a las pandillas, algo que sigue vigente en el sistema penitenciario, ya que como advierte Lessing (2017) las políticas de encarcelamiento masivo tienden a fortalecer las redes y organizaciones delictivas.

Las medidas tomadas por ambas políticas tuvieron un carácter mediático y sus efectores fueron simbólicos, ya que, en el combate a las pandillas y criminalidad, mostraron ser inefectivas, tal como se ha explicado anteriormente. Contrario a los objetivos planteados, los niveles de violencia, expresados a través de las tasas de homicidios, aumentaron gradualmente año tras año. Ambas políticas, diseñadas para combatir y disolver a las pandillas acabaron fortaleciéndolas y permitieron que éstas transitaran hacia formas más parecidas a grupos u organizaciones criminales (Carranza y Cruz, 2006; Falkenburger y Thale, 2008).

#### 4. EL FMLN: ENTRE LA REPRESIÓN Y LOS PACTOS OSCUROS

En 2009 con la llegada al poder del FMLN, hubo gran expectativa por los posibles cambios en materia de seguridad, principalmente porque una de las propuestas del partido en la campaña electoral había sido la de abordar el fenómeno de las pandillas desde una perspectiva integral: control, prevención, reinserción, atención a víctimas y reformas legales (Martínez y Sosa, 2009). En julio de 2010 se presentó la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSP), que de acuerdo con Ovallos (2015) se ofreció como una política contraria al tratamiento que los gobiernos anteriores habían dado al problema de la inseguridad, basando sus acciones en la represión, la falta de planificación y pocas apuestas por la prevención y la reinserción. No obstante, esta política fue aprobada tres años después de haber iniciado el gobierno y finalmente no fue implementada. Según Aguilar (2019) la PNJSP era un documento valioso y había cumplido las fases de una política de calidad, no obstante, el gobierno apostó por el unilateralismo y optó, primero por la represión y la militarización de la seguridad; y posteriormente, por los pactos oscuros con las pandillas.

La primera etapa del gobierno del FMLN fue represiva. El punto de inflexión se dio a partir de la quema de un autobús realizada por pandilleros en junio de 2010, en el que murieron diecisiete personas. Ante el malestar generado, el FMLN propuso la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio en

la cual se expresa que las maras, pandillas y otras organizaciones criminales son ilegales y quedan proscritas. La ley fue aprobada en septiembre del mismo año, a pesar del rechazo generado en diversos sectores. El FMLN, quien había sido uno de los principales críticos de la Ley Antimaras de ARENA fue el promotor de la Ley de 2010. El gobierno salvadoreño apostó por la represión y persecución y no por el abordaje integral prometido en la campaña electoral.

La nueva apuesta por la represión no rindió frutos y la tasa de homicidios continuó incrementándose. Entre 2009 y 2011 hubo más de 12,000 muertes violentas y la opinión pública, que se había mostrado optimista por el cambio de gobierno, comenzó a mostrar su rechazo al abordaje de la violencia (Hernández-Anzora, 2016). El ejército tuvo mayor participación en tareas de seguridad y el Ministerio de Justicia y Seguridad y la Policía Nacional Civil pasaron a ser dirigidas por militares, aunque posteriormente su nombramiento fue declarado inconstitucional. La militarización de la seguridad pública, anteriormente criticada por el FMLN, fue un rasgo característico de su administración.

Los tres primeros años del gobierno del FMLN fueron violentos, sin embargo, en 2012 los homicidios se redujeron drásticamente. El promedio de 14 muertes al día se redujo a 5 (Amaya 2012) en un cambio drástico y significativo para un país acostumbrado a los altos niveles de violencia. Los portavoces oficiales del gobierno argumentaron que la reducción de homicidios se debía a la efectividad de las estrategias de seguridad. No obstante, los traslados de pandilleros de prisiones de máxima seguridad a otras de menor seguridad hacían sospechar de la existencia de un pacto entre el gobierno y las pandillas. Gracias a una investigación periodística se supo de la existencia de dicho pacto (Cruz y Durán, 2016). La política de seguridad ciudadana que había sido formulada y ampliamente discutida quedó al margen, y la verdadera estrategia del gobierno se centró en negociar directamente con las pandillas sin crear un debate público y abierto a la participación de diversos sectores de la sociedad.

El gobierno del FMLN tuvo que reconocer la existencia de la tregua, pero negó su participación y se declaró facilitador del proceso. Como se supo posteriormente, en realidad la tregua fue ideada por el ministro de justicia Munguía Payés y respaldada por el presidente Mauricio Funes y consistió en ofrecer mejoras en las condiciones de las prisiones a cambio de la reducción de homicidios (Roque 2017). No obstante, otros investigadores han indagado en las otras concesiones realizadas por el gobierno y se ha establecido que también se entregaron ayudas a través de programas del Programa de Apoyo temporal al Ingreso (Hernández-Anzora, 2016). El proceso de entrega de estas ayudas fue negociado directamente con los líderes pandilleros, quienes decidieron quiénes entraban en las listas de beneficiarios y no se siguió un proceso transparente (Sanz, 2013). Por otra parte, también se documentó el ingreso de objetos prohibidos y móviles en las cárceles (Lessing, 2017), entre otros.

La opinión pública rechazó la tregua y declaraba no confiar en el proceso (IUDOP 2012) sin embargo el gobierno mantuvo la política y la amplió a nivel municipal con la participación de alcaldes y organizaciones en lo que se conoció como municipios santuario o zonas libres de violencia (Reyna, 2017; Roque, 2017). Además, la reducción de homicidios no fue consecuente con la disminución de otros delitos cometidos por las pandillas. Robos, extorsiones, secuestros, hurtos y otros delitos mantuvieron una tendencia estable (Cruz, 2018).

La tregua inició su ruptura a mediados de 2013. Todavía no se conocen los motivos que propiciaron la fractura de esta, pero algunos autores como Cruz (2018) y Van der Borgh y Wim (2015) consideran que la declaración de inconstitucionalidad del ministro de justicia pudo haber influido. El fracaso de la tregua significó una vuelta a los niveles de homicidios anteriores y se incrementaron los ataques de pandillas a las fuerzas de seguridad. La tregua, como proceso improvisado, duró aproximadamente dos años. Reyna (2017); Roque (2017) y Cruz (2018) coinciden en establecer el fracaso de la tregua como producto de ser una política poco planificada, excluyente, antidemocrática, mal diseñada, plagada de corrupción e ilegalidades y sin ningún tipo de mecanismos de evaluación.

El efecto más significativo de la ruptura de la tregua fue visible en el segundo gobierno del FMLN (2014-2019). La política de seguridad se caracterizó por una campaña antipandillas basada en enfrentamientos directos, incremento de los efectivos militares en tareas de seguridad pública y medidas que atentan contra los derechos humanos en las cárceles. El gobierno, liderado por Sánchez Cerén, había anunciado una estrategia de seguridad basada en tres ejes: coordinación territorial, combate al crimen y prevención (Martínez, 2014). Nuevamente las acciones del gobierno fueron contrarias a las planteadas en la campaña electoral.

El gobierno del FMLN retomó la política de seguridad formulada en el anterior gobierno y la denominó Política de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019 y en ella se plantearon 5 ejes de actuación: prevención de la violencia y de la delincuencia; control y represión del delito y la violencia; rehabilitación y reinserción social; atención a las víctimas y testigos; y fortalecimiento de la institucionalidad de la Seguridad Pública (MJSP, 2014). Para implementar dicha política pública, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia creó y presentó en 2015 el Plan El Salvador Seguro.

Al igual que en el gobierno de Mauricio Funes, se contaba con un documento que reunía los mínimos de una política pública; no obstante, de acuerdo con Aguilar (2019), en la práctica las acciones del gobierno se centraron en la represión y en la guerra abierta contra las pandillas. De hecho, el año de la presentación del Plan, se tuvo el peor registro de homicidios de dicho gobierno: 6.650 personas (Réserve, 2016). El gobierno tomó la decisión unilateral de enfrentar el problema de las pandillas a través de la violencia a pesar de tener una herramienta construida de forma participativa con distintos sectores de la sociedad. Como respuesta, las pandillas ordenaron el paro al transporte público que duró una semana. Las pandillas asesinaron a nueve empleados del transporte que no acataron el paro. Como respuesta, la Sala de lo Constitucional declaró a las pandillas como grupos terroristas.

Una de las principales acciones de seguridad contra las pandillas fueron las medidas extraordinarias. Estas medidas se enfocaron en movilizar a los líderes de las pandillas a prisiones de máxima seguridad; cortar la señal de telefonía alrededor de las cárceles para evitar que los internos pudieran contactar con el exterior; restringir las visitas y llevar a cabo amplios operativos policiales. Además, se crearon nuevos grupos élite antipandillas formados por policías y militares y otros batallones militares que habían sido disueltos después de la firma de los Acuerdos de Paz. Durante los cinco años del gobierno de Sánchez Cerén se incrementaron las denuncias y sospechas por abusos policiales y ejecuciones extrajudiciales. Según Seelke (2019) se ha encontrado evidencia de abusos y ejecuciones por parte de las fuerzas de seguridad. A este respecto, Cruz (2018) y Hernández-Anzora (2016) sostienen que las estrategias de seguridad permitieron el incremento de los abusos y el surgimiento de grupos de exterminio.

## 5. NAYIB BUKELE: ¿CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA?

Nayib Bukele se convirtió en presidente de El Salvador en 2019, rompiendo así la hegemonía de los dos grandes partidos (ARENA y FMLN). Los altos niveles de popularidad y aprobación de su gestión reflejados en las encuestas podrían generar optimismo para el futuro democrático y el fortalecimiento institucional salvadoreño; no obstante, los casi dos años de su gobierno sumado al escenario pandémico generan más dudas que certezas, principalmente por el carácter populista de la nueva administración (Navas, 2020).

El actual gobierno salvadoreño ha publicitado su política de seguridad ciudadana “Plan de Control Territorial” -al igual que con otras políticas, acciones y estrategias-, utilizando los medios de comunicación y principalmente las redes sociales (Ruiz-Alba y Mancinas-Chávez, 2020). Sin embargo, no existe un documento en el que se establezcan los objetivos, estrategias y/o acciones concretas de dicha política pública.

De acuerdo con el International Crisis Group (ICG, 2020) el Plan de Control Territorial combina dos ejes: la política de mano dura y la prevención de la violencia en algunos municipios considerados prioritarios; es decir, un esquema similar al ofrecido por los gobiernos anteriores, incluso 19 de los 22 los municipios

prioritarios ya se contemplaban en la estrategia de seguridad del último gobierno del FMLN. De hecho, de acuerdo con el ICG (2020), no existe un efecto directo entre el Plan de Control Territorial y la reducción de homicidios en los municipios prioritarios, ya que la disminución es idéntica en aquellos no prioritarios como en los prioritarios.

Las exigencias del presidente para financiar el Plan de Control Territorial y la negativa de la Asamblea Legislativa para aprobar los préstamos destinados a ello, llevó a Nayib Bukele a intervenir la Asamblea Legislativa acompañado por militares el 9 de febrero de 2020 y a llamar a la ciudadanía a usar el derecho a la insurrección (Mendoza, 2020). Este hecho provocó revuelo internacional y generó críticas de parte de diversos sectores que advertían de los peligros para la democracia e institucionalidad salvadoreña (Verdes-Montenegro y Rodríguez, 2020).

En el contexto de la pandemia y el estado de alarma del año 2020, el mismo periódico que desveló la tregua entre el gobierno del FMLN y las pandillas, hizo pública la existencia de negociaciones entre el gobierno de Nayib Bukele y las pandillas, aportando fuentes documentales e informes de inteligencia que sostenían dicha afirmación (Martínez, Martínez, Arauz y Lemus, 2020b; Pastor, 2020). Esto es especialmente relevante si se considera que en su período como Alcalde de San Salvador Nayib Bukele también pactó con las pandillas (Martínez, 2018), y cabe considerar la posibilidad de que los contactos realizados con las pandillas en 2015 hayan servido para la supuesta nueva tregua.

En pleno estado de alarma hubo algunos hechos significativos que advirtieron de un cambio en las relaciones pandillas-gobierno. En primer lugar, las pandillas amenazaron a aquellos que incumplieran la cuarentena impuesta a nivel nacional, hecho que fue confirmado por las tres principales pandillas (Martínez, Martínez, Arauz y Lemus, 2020a). En segundo lugar, redujeron el cobro de extorsiones y entregaron víveres en diversas comunidades de El Salvador (ICG, 2020), esto último pudo corroborarse mediante vídeos grabados por los propios pandilleros<sup>2</sup>.

La existencia de una tregua entre el gobierno actual y las pandillas no significaría un cambio en la forma de hacer políticas de seguridad en El Salvador. Este tipo de pactos oscuros, poco transparentes y antidemocráticos han demostrado ser contraproducentes y son contrarios a las propuestas que plantean diversos autores como Cruz y Durán (2016), Roque (2017), Aguilar (2019) y Martínez-Reyes y Navarro-Pérez (2019), es decir, el diálogo con las pandillas y diversos sectores de la sociedad como mecanismo de resolución del conflicto, procesos de pacificación, estrategias de prevención y otros elementos que sean los pilares de una política de seguridad ciudadana de calidad.

## 6. CONCLUSIONES

La política manodurista de 2003 fue más bien una estrategia partidista con la que ARENA buscaba ganar la presidencia en 2004 y situar a las pandillas como el principal problema para la opinión pública. Ambos objetivos fueron conseguidos. No obstante, esto marcó el inicio de una serie de acciones gubernamentales con efectos contraproducentes. La Mano Dura no fue una política discutida ni socializada, tampoco contó con mecanismos de control y de evaluación, ya que la misma se lanzó unos meses antes de acabar el período presidencial. Además, generó críticas de diversos sectores de la sociedad, incluido el partido de oposición FMLN, sobre las posibles ilegalidades y abusos policiales. El segundo gobierno de ARENA de 2004-2009 retomó la política antecesora y la denominó Súper Mano Dura. Para esta política sí que hubo un proceso de diálogo con diferentes sectores y se propuso ampliar los ejes de prevención y reinserción; sin embargo, en la práctica, el gobierno actuó unilateralmente y centró sus estrategias en acciones represivas. El resultado de ambas políticas fue un incremento gradual de las tasas de homicidios anuales, el hacinamiento y pérdida del control de las cárceles y un grave deterioro para la institucionalidad del país. Además, provocó cambios y transformaciones en las pandillas, las cuales transitaban hacia formas más complejas y a estructuras más organizadas y jerarquizadas, con mayor control a nivel territorial.

El primer gobierno del FMLN generó grandes expectativas en torno a un posible cambio en la forma de hacer las políticas de seguridad ciudadanas. Estas expectativas fueron generadas, principalmente, por su posición crítica ante las estrategias implementadas por el partido ARENA. Sin embargo, los primeros tres años se caracterizaron por la represión y la militarización de la seguridad pública. Aunque el gobierno del FMLN elaboró una política de seguridad que había sido ampliamente discutida, esta no fue implementada. Por el contrario, el gobierno decidió pactar una tregua con las pandillas en la cual se ofrecieron beneficios a cambio de la reducción de los homicidios. La tregua no fue un proceso abierto, público o transparente. Al romperse la tregua, la violencia recrudesció y se retomó la represión. La tregua permitió la reorganización de las pandillas, mantuvo estables la comisión de otros delitos como las extorsiones y robos, mermó la credibilidad de la población en las instituciones y les dio legitimidad a las pandillas como actores políticos capaces de negociar con el gobierno.

El segundo gobierno del FMLN también elaboró una política pública en la cual se proponía, además del control y la represión del delito, la prevención y reinserción como ejes articuladores. Al igual que la política anterior, esta fue ampliamente discutida. No obstante, el gobierno salvadoreño decidió emprender una guerra abierta contra las pandillas. La represión del delito, la persecución judicial, la militarización de la seguridad pública y las violaciones a los derechos humanos fueron los elementos que caracterizaron los cinco años del gobierno de Sánchez Cerén.

El gobierno de Nayib Bukele no se ha distanciado de sus antecesores. En los casi dos años de su administración, la política de seguridad ciudadana se sigue caracterizando por la improvisación, la falta de planificación, poca transparencia, desorganización entre las instituciones responsables, represión del delito y escaso compromiso por la prevención, el diálogo y la transparencia de las acciones gubernamentales en materia de seguridad. La existencia de una supuesta nueva tregua y los efectos contraproducentes que pueda generar el fracaso de dicho pacto repercutirán directamente en la sociedad salvadoreña.

Los obstáculos en la elaboración de políticas de seguridad ciudadana se relacionan con la falta de voluntad política, las pretensiones electoralistas, el populismo, la fragilidad democrática e institucional, la nula visión de nación. El gobierno de Nayib Bukele no ha dado muestras de cambios sustanciales en el fondo y forma de hacer políticas; sin embargo, la deriva democrática que puede experimentar El Salvador debido al carácter autoritario del presidente y el escenario post COVID-19 no auguran un buen desenlace en el mediano plazo.

## 7. REFERENCIAS

- Aguilar, J. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, 16, 81-94.
- Aguilar, J. (2019). *Las políticas de seguridad pública en El Salvador: 2003-2018*. Ediciones BÖLL.
- Amaya, E. (2012). Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12, 71-82.
- Artiga, Á. (2004). El Salvador. Maremoto electoral en 2004. *Nueva Sociedad*, 192, 12-22.
- Carranza, M. y Cruz, J. (2006). Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador. En Moro, J. (Ed.), *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas* (pp. 133-172). Magna Terra.
- Cruz, J. (2005). Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica. *Estudios Centroamericanos*, 685-686, 1155-1182
- Cruz, J. (2018). "The Politics of Negotiating with Gangs". The Case of El Salvador. *Bulletin of Latin American Research*, 38(5), 547-562.
- Cruz, J. y Durán, A. (2016). Hiding violence to deal with the state Criminal pacts in El Salvador and Medellín. *Journal of Peace Research*, 53(2), 197-210.
- Edwards, B., Martin, P. y Victoria, J. (2014). Influencia internacional e iniciativa nacional en la formulación de políticas educativas: tres estudios de caso de El Salvador. *Voces y silencios. Revista Latinoamericana de Educación*, 5(1), 3-22

- Falkenburger, E. y Thale, G. (2008). Maras Centroamericanas: Políticas Públicas y Mejores Prácticas. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 8, 45-66.
- Fernández, S. (2018). Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador. *bie3: Boletín IEEE*, 10, 452-469
- Ferrer-Peris, J. y Colomer-Rubio, J.C. (2019). Educación patrimonial y fotografía estereoscópica: intervención didáctica. *Research in Education & Learning Innovation Archives*, 22, 45-57, <https://doi.org/10.7203/realia.22.15342>
- Gomez-Hecht, J. (2016). Interdependencia cleptocrática: caso de estudio El Salvador. *Desafíos*, 28(2), 65-111.
- Hernández-Anzora, M. (2016). Maras salvadoreñas 2005-2016. *Análisis*, 12, 1-35,
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.
- International Crisis Group (2020). *¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador*. Informe sobre América Latina N°81. [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/081-miracle-or-mirage-spanish\\_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/081-miracle-or-mirage-spanish_0.pdf)
- Iturralde, M. (2018). Neoliberalism and its impact on Latin American crime control fields. *Theoretical Criminology*, 23(4), 471-490, <https://doi.org/10.1177%2F1362480618756362>
- IUDOP (2012). *Encuesta de evaluación del tercer año de gobierno de Mauricio Funes, Asamblea Legislativa, alcaldías y evaluación post-electoral 2012*. Instituto Universitario de Opinión Pública.
- Lafuente, M., Rojas, F., y Agosta, L. (2012). Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52, 1-11.
- Lessing, B. (2017). Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority. *Rationality and Society*, 29(3), 257-297.
- López, D., Quintanilla, S., y Gómez, J. (2017). *Las Pandillas: Su Expansión Territorial en El Salvador. 1992-2015*. Colegio de Altos Estudios Estratégicos de El Salvador.
- Martínez, C., Martínez, O., Arauz, S., y Lemus, E. (2020a, 31 de marzo). Pandillas amenazan a quien incumpla la cuarentena. *El Faro*, [https://elfaro.net/es/202003/el\\_salvador/24211/Pandillas-amenazan-a-quien-incumpla-la-cuarentena.htm](https://elfaro.net/es/202003/el_salvador/24211/Pandillas-amenazan-a-quien-incumpla-la-cuarentena.htm)
- Martínez, C., Martínez, O., Arauz, S., y Lemus, E. (2020b, 3 de septiembre). Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral. *El Faro*, [https://elfaro.net/es/202009/el\\_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm](https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm)
- Martínez, G. (2014). El Salvador adelante. *Programa de Gobierno para la profundización de los cambios. FMLN*, <https://bit.ly/2WIp00a>
- Martínez, G. y Sosa, K. (2009). Cambio en El Salvador para vivir mejor. Programa de Gobierno 2009-2014. *FMLN*, <https://bit.ly/2WFsPrP>
- Martínez, O. (2013). "El naufragio de una tregua". Ponencia presentada en el seminario What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y llevado a cabo en Washington D.C.
- Martínez, O. (2018, 29 de junio). Nayib Bukele también pactó con pandillas. *El Faro*, [https://elfaro.net/es/201806/el\\_salvador/22148/Nayib-Bukele-tambi%C3%A9n-pact%C3%B3-con-pandillas.htm](https://elfaro.net/es/201806/el_salvador/22148/Nayib-Bukele-tambi%C3%A9n-pact%C3%B3-con-pandillas.htm)
- Martínez-Reyes, A. y Navarro-Pérez, J. (2018). ¿Atracción o reclutamiento? Causas que motivan el ingreso en las pandillas de los/as adolescentes salvadoreños/as. *Prisma Social: revista de investigación social*, 23, 18-45.
- Martínez-Reyes, A., & Navarro-Pérez, J. J. (2019). De la Mano Dura al Enfrentamiento Directo: vaivenes de las políticas públicas en El Salvador. *Revista de Sociología e Política*, 27(71), 1-20, <https://doi.org/10.1590/1678-987319277102>
- Mendoza, C. (2020). *Laberinto político en El Salvador*. Escuela de la Administración. [https://www.researchgate.net/profile/Cesar-Mendoza-Saenz/publication/341163702\\_Laberinto\\_de\\_Politica\\_en\\_El\\_Salvador/links/5eb1a05c45851592d6baf024/Laberinto-de-Politica-en-El-Salvador.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Cesar-Mendoza-Saenz/publication/341163702_Laberinto_de_Politica_en_El_Salvador/links/5eb1a05c45851592d6baf024/Laberinto-de-Politica-en-El-Salvador.pdf)
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). (2014). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019*. Gobierno de El Salvador, <https://bit.ly/2MLJ16f>

- Murcia, W. (2015). *Las pandillas en El Salvador: propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana*. CEPAL.
- Navas, A. (2020). Nayib Bukele, ¿el presidente más cool en Twitter o el nuevo populista millennial? *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7(168), 529-552.
- Oliver, A. (2017). *The Problem of Classifying Gangs as Terrorists in El Salvador*. Disertación doctoral, Diego State University.
- Ovallos, M. (2015). Las políticas de seguridad y la policía nacional civil en El Salvador. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 63-84.
- Parducci, A., Carballo, W. y Anzora, M. (2019). En el país de todas las muertes. El Salvador, políticas de seguridad y representaciones de los asesinatos. *Revista M: estudios sobre a morte, os mortos eo morrer*, 3(5), 12-31.
- Pastor, M. (2020). La influencia política de las maras en El Salvador. *bie3: Boletín IIEE*, 20, 39-52.
- Réserve, R. (2016). El Salvador: Un año político y social convulso. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 177-194.
- Seelke, C. (2019). El Salvador: Background and U.S. Relations. *Current Politics and Economics of South and Central America*, 12(2), 133-171
- Reyna, V. (2017). Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016). *Análisis*, 7, 1-11.
- Roque, S. (2017). Between New Terrains and Old Dichotomies: Peacebuilding and the Gangs' Truce in El Salvador. *Contexto Internacional*, 39(3), 499-520.
- Ruiz-Alba, N., & Mancinas-Chávez, R. (2020). The communications strategy via Twitter of Nayib Bukele: the millennial president of El Salvador. *Communication & Society*, 33(2), 259-275.
- Sanz, J. (2013, 26 de agosto). La nueva mentira del gobierno sobre la tregua. *El Faro*, <https://salanegra.elfaro.net/es/201308/cronicas/13010/La-nueva-mentira-del-gobierno-sobre-la-tregua.htm>
- Saravia, E. (2006). Política Pública: dos clásicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. En Saravia, E., y Ferrarezi, E. (Eds.), *Políticas Públicas* (pp. 13-42). ENAP Escola Nacional de Administração Pública.
- Savenije, W. (2007). Las pandillas transnacionales o maras: violencia urbana en Centroamérica. *Foro Internacional*, 47(3), 637-659.
- Savenije, W. (2009). *Maras y barras: pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*. FLACSO.
- Savenije, W. (2014). Políticas de seguridad en El Salvador. *Cuestiones de Sociología*, 10, 1-13.
- Robbins, S. y Silva, H (2020, 13 de agosto). Disminución de homicidios en El Salvador: ¿decisión de las pandillas o triunfo presidencial?. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/disminucion-homicidios-el-salvador-pandillas/>
- Van der Borgh, C. y Wim S. (2015). De-securitising and Resecuritising Gang Policies: The Funes Government and Gangs in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 47, 149-176.
- Verdes-Montenegro, F. y Rodríguez-Pinzón, E. (2020). Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña. *Pensamiento Propio*, 25(51), 205.
- Von Santos, H. (2014). Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 4(2), 183-225.
- Wolf, S. (2008). *The politics of gang control. NGO advocacy in post-war El Salvador*. Disertación doctoral, University of Wales.

## NOTAS

1 Véase las encuestas del IUDOP: <https://www.uca.edu.sv/iudop/encuestas/>

2 El vídeo puede verse en el siguiente enlace: <https://actualidad.rt.com/actualidad/349573-pandillas-ms13-barrio18-actores-clave-epidemia-coronavirus-el-salvador>