



**Licenciatura en Ciencia Política**  
**Escuela de Política y Gobierno, UNSAM**  
**Tesina de Investigación**

**Título:** “LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO: EL SALVADOR (1992-2009)”

**Tesista: Andrea Barzetti**

**Tutora: Dra. Virginia Labiano**

**2023**

## **RESUMEN:**

América Latina estuvo marcada en las décadas de 1980 y 1990 por la emergencia y consolidación de procesos democráticos. En El Salvador la firma de los Acuerdos de Paz (1992) terminó la guerra civil y dio comienzo a la transición a la democracia. Una de las tareas de la transición fue la transformación de las fuerzas de seguridad, que durante el conflicto cometieron violaciones a los derechos humanos. La presente investigación aborda dicha transformación, centrándose en la creación de la Policía Nacional Civil. Para el Estado salvadoreño se trataba de poner bajo su control a la policía mediante su profesionalización. La pregunta de investigación es: ¿Cuál es el papel de la profesionalización de los cuerpos de seguridad en la consolidación de los Estados democráticos? En esta investigación se argumenta que la persistencia de zonas marrones en el Estado dificulta la profesionalización de las fuerzas de seguridad, dado que implica la subordinación de éstas a una lógica de poder diferente a la de la legalidad efectiva. La política de profesionalización de las fuerzas de seguridad salvadoreñas, desarrollada luego de la firma del Acuerdo de Paz, tuvo éxito parcial, debido al predominio de zonas marrones en el Estado salvadoreño, que impedían la plena vigencia de la legalidad democrática. La metodología utilizada es el enfoque descriptivo, con un diseño cualitativo y abordaje de un estudio de caso por medio de fuentes primarias y secundarias. La tesina concluye que, sin la capacidad para modificar la estructura económica que perpetúa la desigualdad social, la alternativa es la militarización y el autoritarismo.

---

Palabras claves: Democracia / Estado / Fuerzas de seguridad - Profesionalización / Policía Nacional Civil / El Salvador

A los lectores y colaboradores

Es difícil cerrar una etapa tan hermosa; solo me queda agradecer esos momentos inolvidables, y culminar con broche de oro, un capítulo maravilloso en la historia mi vida.-

Primero, agradecer a mi Tutora, la Dra. Virginia Labiano, que supo acompañarme en cada momento, siempre dispuesta para brindarme su sabiduría, compartir sus conocimientos, darme un fuerte abrazo cuando más lo necesitaba, y estar siempre para mí de modo invaluable. Orgullosa de haberla elegido.-

En segundo lugar, pero no menos importante, a la Licenciada Lucía Vincent y al Dr. Lucas Christel, que con su incondicional apoyo, orientación, guía, y palabras de aliento, hicieron que lograra los resultados esperados de mi trabajo. Gracias por creer en mí.-

Agradecer a los que más amo en el mundo, a mis hijos: Juan Cruz, Franco y Lucas, que saben que tienen una mamá peculiar, a la que acompañaron y ayudaron siempre en este hermoso proceso; a mi esposo Ariel, que supo esperarme con la cena, y tenerme muchísima paciencia día tras día.-

Finalmente, a mis amigos y compañeros, que compartieron horas, días, tardes, noches, en esta aventura inolvidable, e hicieron que nunca baje los brazos. Los quiero.-

Una mención especial para Tincho (Martín Sena), gracias por seguirme de cerca, y leernos a todos siempre. Gracias infinitas.-

## Índice

1	Introducción	4
2	Las investigaciones sobre los procesos de transición democrática y la transformación de las fuerzas de seguridad	7
3.	La transición democrática en América Latina y la profesionalización de las fuerzas de seguridad	10
3.1.	Los procesos de transición a la democracia en América Latina y los Estados con predominio de “zonas marrones”	10
3.2.	La política de seguridad y la seguridad pública en el contexto de la transición a la democracia. La importancia de la profesionalización de las fuerzas de seguridad	13
4.	Metodología	14
5.	La transición democrática en El Salvador. La Policía Nacional Civil y la profesionalización de las fuerzas de seguridad.	16
5.1.	Los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992) y la instauración del bipartidismo	16
5.2.	La profesionalización de los cuerpos de seguridad en el marco de la transición salvadoreña	22
5.2.1.	Los Acuerdos de Paz y los cuerpos de seguridad	22
5.2.2.	La política de seguridad de los gobiernos de ARENA	23
5.3	La Policía Nacional Civil: creación, desarrollo y políticas de formación y capacitación	25
5.4.	La persistencia de las zonas marrones: los límites de la profesionalización de las fuerzas de seguridad. La emergencia de las maras	30
6-	Conclusiones	34
7	Bibliografía	38

## **1 Introducción**

El Salvador está hoy en el centro de la atención de los científicos sociales debido a la política del presidente Nayib Bukele contra las organizaciones delictivas y la consiguiente violación de los derechos humanos. La acción de Bukele es un ejemplo de las limitaciones del proceso de transición democrática en ese país. Esta investigación aborda una parte relevante de dicho proceso: la profesionalización de los cuerpos de seguridad, cuyo núcleo fue la creación y desarrollo de la Policía Nacional Civil, y contribuye a la comprensión de las mencionadas limitaciones.

La transición democrática en este país centroamericano presenta singularidades que la distinguen en el contexto latinoamericano. En primer lugar, la duración y magnitud de la guerra civil (1979-1992), en la que se enfrentaron las Fuerzas Armadas salvadoreñas contra las guerrillas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, y cuya finalización implicó la vuelta a la vida civil de decenas de miles de combatientes, muchos de los cuales no pudieron insertarse en empleos formales. En segundo lugar, la importancia de la intervención extranjera en la guerra civil: las Fuerzas Armadas contaron con el apoyo de EE. UU, en tanto que las guerrillas recibieron ayuda de la URSS, Cuba y Nicaragua. La guerra civil fue, pues, un conflicto interno y, a la vez, un enfrentamiento más amplio que abarcó a las dos superpotencias de la época y a sus aliados regionales (Pettinà, 2018).

El Salvador es un caso concreto de transición a la democracia desde una guerra civil. Las actuales democracias latinoamericanas se caracterizan por su continuidad, hecho que contrasta con las interrupciones experimentadas por los regímenes democráticos en las décadas anteriores. La superación de la fragilidad democrática en la región constituye una novedad y su comprensión requiere el estudio de los procesos de transición. El caso salvadoreño presenta especial importancia, dada la magnitud de la guerra civil y de las violaciones a los derechos humanos durante la misma.

Una de las principales diferencias entre los actuales regímenes democráticos latinoamericanos y las democracias de los países centrales radica en el papel de las Fuerzas Armadas. En América Latina las Fuerzas Armadas conservan mayor autonomía respecto al sistema político (Pion-Berlin, 1995), con excepciones, como Argentina (Acuña y

Smulovitz, 1995). La relevancia de las Fuerzas Armadas en la transición y en las nuevas democracias se refleja en la cantidad de trabajos dedicados a las mismas, mientras que las fuerzas de seguridad, en especial de las fuerzas policiales, han recibido menor atención. Sin embargo, la policía es un actor relevante, tanto por su papel en las dictaduras militares (en tanto fuerzas de contrainsurgencia y/o paramilitares) como por su rol en las nuevas democracias, donde debe enfrentar a las nuevas amenazas (las organizaciones del crimen organizado).

La presente investigación examina la transformación de las fuerzas de seguridad salvadoreñas a través del análisis de la experiencia de la Policía Nacional Civil. Esta fuerza fue creada como consecuencia directa de los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992) que pusieron fin a la guerra civil; su estudio permite mejorar la comprensión de la naturaleza del proceso de transición democrática en El Salvador.

La pregunta de investigación es: ¿Cuál es el papel de la profesionalización de los cuerpos de seguridad en la consolidación de los Estados democráticos? La respuesta a la cuestión, planteada en la hipótesis principal, consiste en afirmar que la existencia de “zonas marrones”<sup>1</sup> en el Estado dificulta la profesionalización de las fuerzas de seguridad, dado que implica la subordinación de éstas a una lógica de poder diferente a la de la legalidad efectiva. En el caso salvadoreño, la transición al régimen democrático no eliminó las “zonas marrones” sino que, inclusive, éstas se expandieron a partir del desarme de las fuerzas combatientes en la guerra civil y la aparición de las maras (organizaciones delictivas que controlan partes del territorio salvadoreño). La profesionalización de las fuerzas de seguridad (la Policía Nacional Civil), requisito imprescindible para la consolidación democrática, se encontró frenada por la supervivencia de lógicas políticas distintas a la democracia.

La justificación académica de la investigación radica en que el análisis del caso salvadoreño contribuye a la comprensión de los procesos de transición democrática, centrándose en el papel jugado por las fuerzas de seguridad y su profesionalización en un

---

<sup>1</sup> El concepto de “zonas marrones” fue elaborado por Guillermo O’Donnell (1993). Allí define a las “zonas marrones” como regiones donde hay una baja presencia del Estado, tanto en el aspecto territorial como en el funcional. En ellas la burocracia estatal es poco eficaz y la legalidad efectiva tiende a ser inexistente.

sentido democrático. El análisis de la construcción de la Policía Nacional Civil permite precisar en qué medida la dinámica de la persistencia de las “zonas marrones” mella ese proceso de profesionalización. En este sentido, el incremento del poder de las maras forzó a las fuerzas de seguridad a adoptar un camino cada vez más represivo.

La metodología adoptada es el enfoque cualitativo, con un diseño descriptivo. Se utiliza material bibliográfico (fuentes primarias y secundarias) para llevar adelante la descripción del proceso de creación y desarrollo de la Policía Nacional Civil.

La estructura de la tesina es la siguiente: el capítulo uno está dedicado a la introducción; el capítulo dos, por su parte, se ocupa del estado de la cuestión; en el capítulo tres se desarrolla el marco teórico; en el capítulo cuatro se presenta la metodología; el capítulo cinco desarrolla el caso de la transición democrática en El Salvador y la creación y desarrollo de la Policía Nacional Civil; en el capítulo seis se enuncian las conclusiones; por último, se enumera la bibliografía.

## **2 Las investigaciones sobre los procesos de transición democrática y la transformación de las fuerzas de seguridad**

Para un mejor tratamiento de este punto conviene distinguir cuatro áreas temáticas. En primer término, la cuestión de los procesos de transición democrática. Así, el Proceso de Paz de El Salvador, iniciado con la firma del Acuerdo de Chapultepec (1992) puede encuadrarse en el marco de los análisis referidos a la consolidación de los regímenes democráticos. Entre las décadas de 1980 y 1990 se produjo la transición hacia la democracia de varios países latinoamericanos y de los países del ex bloque socialista (fundamentalmente en Europa del Este). Esto generó una vasta literatura en el ámbito de la ciencia política. En este sentido, cabe destacar los aportes de Guillermo O'Donnell (1993), quien examinó el proceso de transición y los rasgos de las nuevas democracias en varios trabajos. Además, en su libro con Schmitter (2010), O'Donnell estudió las vías de pasaje desde un gobierno autoritario a uno democrático, y se concentró en la problemática de la transición en América Latina. En contrapartida, Leonardo Morlino (2004), se concentró en la clasificación de los sistemas no democráticos, la cual resulta importante al momento de

analizar el punto de partida de cada transición democrática. En otras palabras, Morlino analizó los sistemas existentes con anterioridad al inicio de la transición hacia el régimen democrático.

Sartori (2012), por su parte, priorizó el análisis de los sistemas de partidos, en especial en las variantes que presentan éstos en función del carácter autoritario o democrático del sistema de gobierno. Este trabajo se complementa con el de Morlino; ambos son útiles para caracterizar la transición democrática experimentada por El Salvador a partir de 1992.

En segundo término, los estudios sobre procesos de paz semejantes ponen en perspectiva las dificultades derivadas de la transformación de las fuerzas de seguridad. En este sentido, el caso colombiano es significativo, en la medida en que también allí las fuerzas guerrilleras (fundamentalmente las FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-) depusieron las armas en virtud de un acuerdo de paz y se incorporaron al proceso político democrático. La obra colectiva coordinada por Estrada Álvarez (2019) proporciona un cuadro detallado del Acuerdo de Paz en Colombia, así como también de sus consecuencias. Por otra parte, el artículo de Niño y Castillo (2022) se concentra en los cambios en el paradigma y en las fuerzas de seguridad a partir de la firma del mencionado acuerdo. El trabajo de Sanjurjo y Trajtenberg (2022), si bien aborda un contexto muy diferente como es el uruguayo, resulta de interés para la comprensión de los problemas de la transformación democrática de las fuerzas policiales.

La experiencia argentina es especialmente significativa, dado el nivel de involucramiento de las fuerzas militares y policiales en la represión durante la dictadura de 1976-1983. El trabajo de Frederic (2008) aporta un análisis del proceso de separación entre lo militar y lo político y de la etapa de la desmilitarización de la policía.

Una tercer área temática es la problemática general de la formación y capacitación de las fuerzas de seguridad, que incluye contar con un panorama de cómo se forma y capacita el personal de esas fuerzas, así como también de los actores que intervienen con peso propio en la formulación de las políticas de seguridad y, por ende, en el diseño de la instrucción del personal de las fuerzas policiales. Adang (2008) describe los problemas de la transformación de los planes de estudio de las fuerzas de seguridad desde la perspectiva de

los países desarrollados. Costantino (2015), por su parte, amplía la perspectiva de análisis al examinar la cuestión de qué actores tienen la capacidad y el interés de determinar la formulación de la política de seguridad en una jurisdicción. En Argentina se ha desarrollado en las últimas décadas una línea de investigación centrada en aplicar las técnicas antropológicas al examen de los mecanismos de conformación de una cultura propia de las fuerzas policiales. Así, Sirimarco (2009) aborda la cuestión del pasaje del individuo del estado civil al policial. La compilación de Frederic, Galvani, Garriga Zucal y Renoldi (2013), resulta fundamental, pues reúne varios trabajos centrados en el examen de la cultura de las fuerzas policiales y de seguridad; en esa compilación cabe destacar el trabajo de Frederic (2013), dado que aporta un panorama general de problemática. El trabajo de Costantino, Gutiérrez y Page Poma (2021) está dedicado a examinar los problemas de la profesionalización policial, poniendo el acento en la importancia de conocer los saberes prácticos acumulados por las fuerzas de seguridad respecto a los objetivos y el gerenciamiento de las instituciones policiales, así como el abordaje adecuado de la delincuencia y la ilegalidad. Todos estos trabajos sirven para encuadrar el proceso de creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador, proporcionando herramientas teóricas y metodológicas para el análisis.

Por último, una cuarta área temática radica en el análisis del proceso político salvadoreño en el siglo XX. El trabajo de Dunkerley (2001) aporta una mirada de conjunto que permite entender las razones que llevaron al estallido de la guerra civil en 1979. La especificidad del proceso de transición democrática y las características de la democracia salvadoreña a partir de 1992 son estudiadas -entre otros- en los textos de Turcios (1997), Salazar Araya (2007) y Carballo (2014). La cuestión de la transformación de las fuerzas de seguridad salvadoreñas luego de la firma del Acuerdo de Paz fue abordada en varios trabajos, entre ellos podemos destacar las obras de Costa (1999), Villalobos Huevo (2001), Martínez Ventura (2002 y 2015). Estos autores destacan las dificultades que debieron enfrentar las autoridades para reconvertir a la Policía, que había cumplido tareas de contrainsurgencia durante la guerra civil, en una fuerza encuadrada en la legalidad constitucional. La creación de la Policía Nacional Civil implicó un nuevo abordaje de la política de seguridad. Para el análisis de esta cuestión resulta significativa la perspectiva adoptada por Dallorso (2014), quien concibe a la seguridad como un terreno en disputa entre diferentes actores sociales.

Esta investigación se propone indagar sobre el papel jugado por la Policía Nacional Civil en el proceso de transición democrática en El Salvador, fijando la atención en un actor relevante que tiende a estar relegado detrás de la visibilidad que tienen las Fuerzas Armadas. El estudio de los objetivos y de la construcción de la Policía Nacional Civil permite una mejor comprensión de las características de la transición salvadoreña, al examinar los límites de la profesionalización de las fuerzas de seguridad en función de la persistencia de zonas marrones en el territorio del país.

### **3. La transición democrática en América Latina y la profesionalización de las fuerzas de seguridad**

El marco teórico se va a desarrollar en tres áreas. En primer lugar, la teoría de la democracia. Más concretamente, las características de las democracias surgidas de contextos de guerra civil y/o caída de dictaduras.

En segundo lugar, la cuestión de la política de seguridad. Se trata de contar con una clasificación adecuada que permita comprender la especificidad del caso salvadoreño.

En tercer lugar, la profesionalización de las fuerzas de seguridad, para determinar qué aspectos son importantes para lograr esa profesionalización, en especial en un contexto de consolidación de los procesos democráticos.

#### **3.1. Los procesos de transición a la democracia en América Latina y los Estados con predominio de “zonas marrones”**

Las democracias que sucedieron a las dictaduras desarrollaron una serie de características que estuvieron condicionadas por el carácter que tuvo la transición en cada país. Estas nuevas democracias poseen rasgos distintivos, que permiten diferenciarlas de otros tipos de regímenes democráticos. El planteo clásico (Dahl, 2009) define a la democracia como poliarquía, cuya nota distintiva es constituir un régimen con un alto grado de representatividad e institucionalidad, no se ajusta a las nuevas democracias postdictatoriales, que tienen niveles muchos menores de esos atributos.

De manera esquemática pueden diferenciarse tres tipos de Estado: Estado autoritario, Estado democrático y Estados que combinan características democráticas y autoritarias. O'Donnell (1993). Esta clasificación puede ser complejizada a partir de la inclusión de aspectos relacionados con la presencia del Estado en el territorio (tanto en lo funcional como en lo territorial, es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva en todo el país). En base a estos criterios (funcional y territorial) pueden distinguirse: Estados con predominio de "zonas azules", en los que la presencia del Estado es muy fuerte, tanto en lo funcional como en lo territorial; Estados con predominio de "zonas verdes", en los que la penetración territorial no va acompañada de una penetración equivalente en lo funcional; Estados con predominio de "zonas marrones", donde hay bajo nivel de penetración territorial y funcional. Cabe agregar que ningún Estado es completamente "azul", "verde" o "marrón"; en todos ellos coexisten zonas con tonalidades diferentes.<sup>2</sup>

A partir de la incorporación de dichos aspectos, es posible volver más precisa la caracterización de los regímenes democráticos surgidos de la transición. En vez de enfrascarse en el establecimiento de la distinción entre formas puras autoritarias y democráticas, y luego sopesar en cada caso cuánto de democrático y cuánto de autoritario tiene un régimen democrático surgido de la transición, es más significativo establecer qué grado de penetración desarrolló el régimen surgido de la transición, en especial en qué medida la legalidad democrática tiene validez efectiva en el territorio a partir del funcionamiento de una burocracia eficaz. En este sentido, la noción de "zonas marrones" posee relevancia para el análisis de las democracias emergentes de la transición. Esto se comprende si se tiene en cuenta que en las democracias donde predominan las "zonas marrones" cabe hablar de un Estado esquizofrénico (O'Donnell, 1993, 15), en el que se combinan características democráticas y autoritarias tanto en lo funcional como en lo territorial. En este tipo de Estado los componentes de la legalidad democrática, de lo público y lo ciudadano, pierden sus contornos nítidos en las fronteras de las distintas

---

<sup>2</sup> O'Donnell enuncia varios ejemplos. Así, EE. UU. se vería una combinación de azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades; en Brasil y Perú el color predominante sería el marrón y en la Argentina la extensión de este color sería menor pero, si contáramos con una serie temporal de mapas, podríamos ver que esas zonas marrones se han extendido últimamente" (O'Donnell 1993, 11).

regiones y relaciones de clase, étnicas y sexuales. (O'Donnell, 1993, 15). Es decir, no puede hablarse de la plena vigencia de la legalidad democrática en todo el territorio.

Las democracias requieren de una institucionalidad que vaya más allá del acto electoral, pues si las instituciones carecen de consistencia y de eficacia efectiva en el territorio nacional, los actos electorales quedan desvirtuados, al no existir mecanismos para darle continuidad a la voluntad popular. La persistencia de “zonas marrones” deriva en las siguientes consecuencias:

En estas zonas hay elecciones, gobernadores y legisladores nacionales y provinciales (en muchos casos sobre representados en las legislaturas nacionales). Aun cuando pueden ser los partidos de esas provincias miembros nominales de partidos nacionales, no son más que máquinas personalistas ansiosamente dependientes de las prebendas que puedan extraer de los organismos estatales, tanto nacionales como locales: Estos partidos y los gobiernos locales funcionan sobre la base de fenómenos tales como el personalismo, el familismo, el prebendismo, el clientelismo, y otros por el estilo (O'Donnell, 1993, 12)

La consolidación de la democracia requiere, por tanto, la reducción y/o eliminación de las “zonas marrones”, pues ellas ponen en entredicho la vigencia de las instituciones democráticas. Esta perspectiva de análisis posibilita una mejor comprensión de las cuestiones implicadas en la transición del autoritarismo a la democracia y, a la vez, permite afinar la percepción del funcionamiento de los mecanismos democráticos. La plena vigencia de un régimen democrático requiere de la existencia de un sistema de partidos competitivo, esto es, una comunidad política en la que en cada elección, casi todos o todos los puestos electivos en juego se disputan entre dos o más candidatos a ese puesto (Sartori, 2013, 263). En otras palabras, en esa comunidad ninguna fuerza política sabe de antemano que va a ganar todos (o casi todos) los puestos disputados.

Sin embargo, la condición de competitividad no se da por el mero hecho de la vigencia de las leyes, sino que requiere de la existencia de condiciones que posibiliten la competencia efectiva entre partidos y/o candidatos.<sup>3</sup> Pero la existencia de “zonas marrones” obtura la

---

<sup>3</sup> "La competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego. Así, la competencia abarca la “no competitividad” (Sartori 1976, 264).

competencia, al vaciar de contenido a los procesos electorarios y establecer mecanismos de selección de candidatos que nada tienen que ver con las normas democráticas.

### **3.2. La política de seguridad y la seguridad pública en el contexto de la transición a la democracia. La importancia de la profesionalización de las fuerzas de seguridad**

La existencia de “zonas marrones” afecta la política de seguridad, dado que en esas zonas existen poderes paraestatales que compiten con las fuerzas de seguridad. En este punto cabe decir que la seguridad interior puede definirse como aquella que:

persigue garantizar el orden, la tranquilidad pública y la paz social, y con este fin, a menudo debe enfrentar situaciones de violencia doméstica que se definen como disturbios interiores y tensiones internas, en las que las policías son rebasadas en su capacidad disuasiva y reactiva, pero que no revisten la gravedad como para ser consideradas riesgo o amenaza a la Seguridad Nacional” (Harroff-Tavel 1993, 176).

Este concepto se enlaza con el de seguridad pública, que abarca a la sociedad en su conjunto y que debe ser entendida como la protección de la integridad física, las garantías individuales, los derechos de propiedad, ciertos niveles mínimos de bienestar y de acceso a los servicios públicos (Ramos García, 2005, 34)

La existencia de “zonas marrones” dentro de un Estado impide que se concrete plenamente la seguridad pública. Por eso, para garantizar las vidas, propiedades y derechos de los ciudadanos es preciso recurrir a una política de seguridad interior. Esto es tanto más necesario en condiciones de transición a la democracia, en las que hay que reconvertir a las fuerzas armadas y de seguridad, adaptándolas a la vigencia del estado de derecho. Para ello es fundamental la profesionalización de las fuerzas de seguridad. Esta profesionalización implica el cambio del paradigma de seguridad, consistente en el pasaje de un modelo de seguridad pública, centrado en los aspectos militares (lucha contra la subversión, las fuerzas guerrilleras, etc.) a otro de seguridad ciudadana (Niño y Castillo, 2022, 88).

Ahora bien, la existencia de una democracia consolidada (de una poliarquía en términos de Dahl, 2009) conlleva la existencia de altos niveles de institucionalidad. Esto se traduce, entre otras cosas, en que la legalidad impera en el conjunto del territorio nacional. Uno de

los aspectos de esa legalidad es la subordinación de las fuerzas de seguridad a las reglas democráticas y a las autoridades elegidas legítimamente; ello requiere la profesionalización de las fuerzas de seguridad. Por todo esto, los procesos de transición a la democracia, sobre todo en casos como el salvadoreño, en los que esa transición tiene como punto de partida la finalización de un conflicto interno en el que las fuerzas de seguridad estuvieron involucradas en la violación sistemática de los derechos humanos, prestan especial atención a la transformación de sus Fuerzas Armadas y de seguridad. Ahora bien, O'Donnell (1993) señala que los Estados surgidos de la transición pueden tener características esquizofrénicas, dado que su legalidad y capacidad de control no abarca el conjunto del territorio nacional. En otras palabras, se da en ellos una combinación de rasgos democráticos y autoritarios. Estos Estados presentan predominio de zonas marrones, en las que la legalidad democrática es muy baja o nula, y donde el control político es ejercido por poderes regionales u organizaciones delictivas.

Todo esto lleva a plantear la hipótesis de que la existencia de zonas marrones debilita los procesos de transición democrática, pues implica la coexistencia de la legalidad democrática y del autoritarismo derivado de formas privadas de ejercicio del poder político. En concreto, las zonas marrones limitan los alcances de la profesionalización de las fuerzas de seguridad, pues ellas se ven tironeadas entre la institucionalidad democrática y los poderes no democráticos.

#### **4. Metodología**

La metodología adoptada es el enfoque cualitativo, con un diseño descriptivo de un estudio de caso en profundidad.

La elección del enfoque cualitativo obedece a su mayor flexibilidad en relación al enfoque cuantitativo y a la índole del problema de investigación abordado. En este sentido corresponde recordar la afirmación de Hernández Sampieri et al: "los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después, para perfeccionarlas y responderlas"(Hernández Sampieri, 2014, 7). La adopción del diseño descriptivo

responde a que su objetivo es "describir situaciones y acontecimientos" (Babbie 2002, 74). Esto coincide con las necesidades de esta investigación, cuyo eje es la descripción de la Policía Nacional Civil.

Por último, la elección de un estudio de caso se justifica dado que es imposible dar respuesta a la pregunta de investigación sin realizar estudios empíricos de casos determinados (Archenti, 2007). Una respuesta general, es decir, basada en conjeturas sin el sustento de un análisis de los diferentes procesos concretos de transición a la democracia, quedaría reducida a abstracciones sin aportar nuevo conocimiento. En este sentido, el caso de El Salvador es significativo en términos de dicha pregunta de investigación, pues ese país llegó a la transición democrática luego de una guerra civil en la que jugaron un rol relevante las fuerzas de seguridad. Por lo tanto, estudiar la política de profesionalización de las fuerzas de seguridad en ese contexto proporciona un material útil para entender la problemática de los procesos de consolidación de la democracia. Además, permite identificar algunos de los factores que pueden retrasar u obturar ese proceso (como es el caso de la existencia de las "zonas marrones"). Por esto, puede afirmarse que este tipo de investigación no sólo contribuye a proporcionar material empírico para sustentar la hipótesis, sino que también "los estudios de caso tienen una preocupación mayor que los estudios de muchos casos por la validez conceptual, lo que a su vez refuerza la validez externa de una teoría o la posibilidad de generalizar las relaciones observadas entre variables." (Lodola, 2009, 15)

El período estudiado abarca desde 1992 hasta 2009, es decir, desde la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec hasta la llegada a la presidencia de Carlos Funes. Esta etapa abarca el período de transición a la democracia en El Salvador, pues dicho proceso comenzó con la finalización de la guerra civil. Antes de 1992, el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) no participaba de las elecciones y, por ende, una parte importante del electorado quedaba excluido del proceso electoral. Además, las condiciones de guerra civil impidieron la normal realización de los comicios. La elección de 2009 como fecha de cierre de la investigación responde a que en ese momento se concreta la alternancia en el gobierno entre las dos principales fuerzas políticas del país, ARENA

(Alianza Republicana Nacionalista) y FMLN, consolidando el bipartidismo imperante desde 1992.

Para desarrollar las cuestiones analizadas en la investigación, se utiliza material bibliográfico, constituido por fuentes primarias (la documentación relativa a la creación y funcionamiento de la Policía Nacional Civil) y secundarias, disponibles en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes de El Salvador, y en la Biblioteca de la Universidad Centroamericana.

## **5. La transición democrática en El Salvador. La Policía Nacional Civil y la profesionalización de las fuerzas de seguridad.**

### **5.1. Los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992) y la instauración del bipartidismo**

Resulta imposible entender el proceso de transición democrática en El Salvador sin una revisión de las condiciones históricas que condujeron al estallido de la guerra civil que asoló al país entre 1979-1992. La guerra civil fue consecuencia de la acumulación de tensiones económicas, sociales y políticas, que se explican a partir de las características que fue asumiendo la estructura económica y social del país desde el último tercio del siglo XIX (Dunkerley, 2001). En 1871 se produjo la revolución liberal, que marcó un giro sustancial en la historia salvadoreña. En esta época se introdujo el cultivo del café y se inició un período de desarrollo económico, liderado por los gobiernos liberales. Esta etapa recibió la denominación de República Cafetalera<sup>4</sup> y se caracterizó por la conformación de una clase terrateniente que se apropió las tierras comunales y utilizó a los campesinos como mano de obra barata, algo que fue posible debido a que, dada la densidad poblacional del país, no había tierras disponibles para el campesinado (Dunkerley, 2001).

Todo ello hizo que en los tres primeros decenios del siglo XX la economía salvadoreña fuera la más dinámica de la región centroamericana. La contrapartida del crecimiento económico fue que El Salvador se convirtió en un Estado oligárquico con una economía de

---

<sup>4</sup> Es así como es llamado El Salvador debido al cultivo agrícola que inició en el siglo XIX. Muchos presidentes impulsaron el cultivo por los beneficios económicos que el producto le iba a dejar al estado, famoso “grano de oro”.

exportación agraria basada en la propiedad privada. La propiedad de la tierra quedó extremadamente concentrada, a punto tal que se volvió un lugar común afirmar que el país entero era propiedad de “14 familias” (afirmación inexacta, pues el número de grandes propietarios era un poco mayor). En 1931 la oligarquía terrateniente dejó el poder en manos de los militares, quienes aplastaron el levantamiento campesino de 1932 (Dunkerley, 2001)

Los militares permanecieron en el poder hasta 1984. Durante este largo período se desarrolló una paulatina diversificación de la economía del país. En la década de 1950 el país fue el tercer mayor exportador de café del mundo y, a la vez, la nación más industrializada de la región centroamericana. Todo ello modificó la estructura social, donde se incrementó el peso de los trabajadores. La división de tareas entre militares y terratenientes empezó a ser cuestionada por nuevos actores. Sin embargo, el control político de los militares se mantuvo firme; la manipulación de las elecciones presidenciales fue especialmente notoria en los procesos electorales de 1972 y 1977. Como consecuencia de ello, las fuerzas de izquierda abandonaron progresivamente el camino electoral e iniciaron la lucha armada (Dunkerley, 2001).

El descontento de la sociedad iba en aumento. La expansión de la agricultura se centró en los productos de exportación, relegando a la producción de alimentos y reduciendo aún más el acceso a la tierra para los campesinos. El aumento de la producción industrial no se tradujo en un aumento del ingreso de los trabajadores, sino que ahondó las diferencias entre una minoría de empresarios enriquecidos y una mayoría de asalariados empobrecidos. Todo ello terminó por desencadenar una crisis política, cuyo detonante fue el fraude electoral de 1977. En ese clima de violencia generalizada se produjo el golpe militar del 15 de octubre de 1979, que acentuó el carácter represivo del régimen, y que tuvo su contrapartida en la formación de un comando unificado de las organizaciones armadas, que conformaron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en 1980 (Dunkerley, 2001)

La guerra civil mostró muy pronto que ninguno de los dos bandos tenía la fuerza suficiente para imponerse al otro. El gobierno militar, a pesar de contar con el apoyo norteamericano, no pudo aplastar los enclaves guerrilleros en varias zonas rurales; la guerrilla, por su parte, si bien contó con apoyo cubano y nicaragüense, que le garantizó el abastecimiento de armas y municiones, no tuvo las fuerzas necesarias para conquistar las

ciudades. De este modo, la contienda desangró al país a lo largo de la década de 1980. Las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas militares, de seguridad y los paramilitares, fueron innumerables. En especial, la acción de los “escuadrones de la muerte”, auspiciados por los militares y las fuerzas de seguridad, se tradujo en miles de civiles asesinados. En los primeros seis años de la contienda murieron cerca de 70.000 personas (Dunkerley, 2001).

El equilibrio relativo de las acciones militares fue la causa principal del inicio de las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla a fines de 1984, luego de las elecciones de mayo de ese año, en las que José Napoleón Duarte ganó la presidencia, derrotando al mayor Roberto D’Aubuisson, líder de ARENA. Sin embargo, las negociaciones, iniciadas en la ciudad de La Palma en noviembre de 1984, se estancaron muy pronto, dada la negativa de Estados Unidos a que se llegara a un acuerdo entre los rebeldes y el gobierno. Las conversaciones entre las fuerzas beligerantes se reanudaron recién a finales de la década, luego de la gran ofensiva del FMLN en noviembre de 1989 (Salazar Araya, 2007). Esa demostración de fuerza de los guerrilleros se conjugó con el recambio de la conducción de ARENA, donde Alfredo Cristiani desplazó a D’Aubuisson y ganó las elecciones presidenciales de marzo de 1989, lo cual creó las condiciones necesarias para reemprender las negociaciones (Dunkerley, 2001).

El diálogo entre las partes se restableció en abril de 1990 y contó con la mediación de las Naciones Unidas. Luego de una trabajosa negociación, se firmó en el castillo de Chapultepec (México) el texto definitivo de los Acuerdos de Paz, dando así por finalizada la guerra civil (Salazar Araya, 2007).

El hecho de que la transición a la democracia derivó de una negociación que contó con la participación de las Naciones Unidas marca la especificidad del proceso salvadoreño, algo que destaca Turcios (1997). Y no se trata únicamente de la intervención de ese organismo internacional. La transición se caracterizó también por la circunstancia de que las fuerzas revolucionarias fueron tratadas en igualdad de condiciones en la negociación.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>“El movimiento revolucionario ha sido un actor de primera línea de la transición. Como ha advertido Breny Cuenca: «Las transiciones hacia la democracia en Centroamérica se caracterizan porque la ola revolucionaria no condujo a la emergencia de regímenes autoritarios, sino a su liberalización y, posteriormente, al cambio de

La lectura de los Acuerdos de Paz arroja luz sobre las reglas de juego que reglamentaron la transición democrática en el país centroamericano. Para la mejor comprensión de éstos hay que tener presentes cuáles fueron las principales reivindicaciones del FMLN al comenzar la guerra civil, las que pueden sintetizarse en dos puntos principales: la reforma agraria y la instauración de una verdadera democracia, con elecciones libres, sin fraude. Resulta significativo que la cuestión de la reforma agraria no aparece en los Acuerdos, a pesar de ser la causa principal de los conflictos sociales en el país. En vez de ella, los Acuerdos contemplaron la implementación de una serie de medidas para aliviar la situación de los sectores más empobrecidos de la población y la realización de un Plan de Reconstrucción Nacional. Sólo se puso en práctica un programa (limitado) de acceso a la tierra para ex combatientes del FMLN (Cassel, Hinestroza y Costa, 2022)

Las disposiciones de los Acuerdos se concentraron, en cambio, en la democratización, entendida como la realización de elecciones libres que incluyeran a todos los actores políticos democráticos, y como la reestructuración de las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad, con el objeto de subordinarlas al gobierno democrático. Como era de esperarse, el punto fundamental para la realización de elecciones libres consistió en la incorporación del FMLN como partido político. En este aspecto, los Acuerdos se realizaron plenamente. El FMLN dejó las armas y participó en las elecciones de 1994. Para evitar la manipulación electoral, algo habitual en la política salvadoreña durante el siglo XX, los Acuerdos dispusieron la creación de un nuevo Tribunal Supremo Electoral en sustitución del antiguo Consejo Central de Elecciones, con participación de partidos políticos debidamente inscritos y mecanismos de vigilancia sobre el registro electoral y los procesos electorales (Cassel, Hinestroza y Costa, 2022).

Pero la prueba de fuego para la viabilidad de los Acuerdos de Paz fue la implementación de las reformas del aparato represivo. Como ya se indicó, el Ejército controló la situación política del país desde 1931; por ende, la transición democrática quedaría trunca sin una efectiva reformulación de las incumbencias y las tareas de las Fuerzas Armadas y de

---

régimen político. Esto fue posible, entre otras cosas, porque el enfrentamiento entre fuerzas militares – insurgentes y contrainsurgentes– derivó en el mutuo desgaste, lo que abrió una brecha para la negociación y para la redimensión del papel de las instituciones y los líderes civiles» (Turcios, 1997, 117).

seguridad. En este sentido, la pieza clave de los Acuerdos fue la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), que se tratará extensamente en el apartado siguiente.

El tema de las Fuerzas Armadas fue uno de los puntos más álgidos de las negociaciones. La cuestión se zanjó mediante una serie de compromisos entre las partes: “la incorporación de miembros del FMLN a la PNC, la reducción, depuración y profesionalización de las fuerzas armadas y la eliminación de las fuerzas especiales.” (Salazar Araya, 2007, 66). Una vez saldada la cuestión del aparato represivo, el gobierno y el FMLN aceptaron la firma de los Acuerdos.

En paralelo a la reforma del aparato represivo, los Acuerdos establecieron la modificación del Poder Judicial, con el objetivo de asegurar su independencia y poder abordar los casos de violaciones a los derechos humanos durante la guerra civil (Cassel, Hinestroza y Costa, 2022).

Como puede observarse, los Acuerdos sentaron las bases institucionales para la construcción de una democracia pluralista, la reorganización de las Fuerzas Armadas y de seguridad, y la conformación de un Poder Judicial independiente. Sin embargo, la falta de resolución del principal problema social del país, (la reforma agraria), dejó intactas las bases de la desigualdad social. Desprovista de tierra e imposibilitada de acceder a empleos de calidad, una parte importante de los excombatientes se vio obligada a ganarse la vida incorporándose a las organizaciones criminales que cobraron fuerza en la década de 1990. Como se verá más adelante, ésta es una de las bases estructurales para la persistencia de las zonas marrones en el país<sup>6</sup>.

Los Acuerdos de Paz no sólo marcaron la finalización de la guerra civil, sino que dieron inicio a la transición democrática y al comienzo del bipartidismo. Durante 1979-1984 existió en El Salvador una dictadura militar, cuya tarea principal fue combatir a las fuerzas

---

<sup>6</sup> Salazar Araya remarca el deterioro progresivo de los indicadores sociales en los diez años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz: “Por un lado, el índice de desigualdad (índice de Gini) aumentó de 0,5 a 0,52 respecto de los ingresos per cápita dentro de los hogares (...) Por otro lado, algunos índices de violencia y criminalidad generados desde la categoría de “inseguridad ciudadana” y que contemplan la tendencia de la década de los 90, muestran un aumento tanto en la tasa global de criminalidad (del 33.1%) como en su percepción (89% de la población asegura que la inseguridad aumentó desde inicios de los 90. (...) Es importante mencionar asimismo que la tasa de victimización por hogar de El Salvador para la década de los 90 es la segunda más alta de la región (47%) solo superada por Guatemala (55%)” (Salazar Araya, 2007, 66).

del FMLN y aplastar toda oposición en el país. En 1984 ganó las elecciones José Napoleón Duarte; no obstante ello, la no participación del FDR impide que pueda hablarse de una transición hacia la democracia ni, mucho menos, de un régimen democrático. En este sentido, cabe situar el comienzo de la transición en 1992, con la firma de los Acuerdos de Paz y la incorporación definitiva de las fuerzas del FMLN al proceso político<sup>7</sup>.

La transición democrática en El Salvador no puede comprenderse sin hacer referencia a la instauración del régimen bipartidista, con ARENA y FMLN como los dos partidos centrales del régimen. El bipartidismo fue posible, en parte, por la evolución ideológica de ambas fuerzas, que adoptaron un discurso político influido por el neoliberalismo imperante a nivel mundial.

Salazar Araya (2007), quien analizó los documentos y declaraciones de los representantes de las partes que firmaron los Acuerdos de Paz (el presidente Cristiani y Schafik Hándal<sup>8</sup> señala que ambas partes coinciden en concebir a la guerra civil como un conflicto entre elites: por un lado la vanguardia revolucionaria, representada por el FMLN; por el otro, la nueva derecha que experimentó un fuerte crecimiento electoral y cuyo representante era ARENA. Esta concepción representa una reducción politicista del conflicto, pues deja de lado los aspectos estructurales que llevaron a la guerra civil. Esa concepción, al mismo tiempo, abre el camino para que el gobierno de Cristiani y la comandancia del FMLN aparezcan como los únicos interlocutores con derecho a participar de las negociaciones de paz, y deriva en la idea de que la democracia, entendida como un régimen de gobierno, será de ahí en adelante el medio para canalizar el conflicto social (Salazar Araya, 2007).

Dicho de otra manera, la dirigencia del FMLN aceptó las reglas del juego democrático, renunció a la vía insurreccional para alcanzar el poder. La participación plena del FMLN en

---

<sup>7</sup> Salazar Araya (2007) analiza la manera en que el discurso oficial de la dirigencia del FMLN aceptó los tópicos de la democracia liberal, como parte de su renuncia a la lucha armada y su incorporación a la legalidad democrática.

<sup>8</sup> Hándal, dirigente del Partido Comunista Salvadoreño, ocupó un lugar destacado en la conducción del FMLN durante la guerra civil y estuvo entre los miembros de la delegación del FMLN que participó en las negociaciones de paz (tanto en 1984 como en 1991). Durante las negociaciones que llevaron a los Acuerdos de Paz, Hándal declaró: “Nos encaminamos por la ruta de los Acuerdos de Paz a modernizar el Estado y la economía, a conformar un país pluralista política, ideológica, económica y socialmente, como fundamento de una democracia participativa y representativa, de una paz estable y de una reinserción en el mundo, abierta y plural” (Hándal, citado por Salazar Araya, 2007, 13). Este discurso muestra a las claras el abandono por Hándal de la retórica tradicional del FMLN y su acercamiento a las posiciones del liberalismo.

la vida política salvadoreña y la instauración del bipartidismo no significó, sin embargo, la verificación de la alternancia en el gobierno. Durante un largo período la hegemonía del proceso político estuvo en manos de ARENA, que ejerció la presidencia hasta la victoria en las elecciones presidenciales de 2009 del candidato del FMLN, Mauricio Funes (Carballo, 2014).

Los Acuerdos de Paz fijaron, pues, las reglas de juego de la transición y delinearon los rasgos principales de la novel democracia salvadoreña. Ahora es momento de ocuparse de la reforma de la profesionalización de las fuerzas de seguridad en el marco de las disposiciones de los Acuerdos.

## **5.2. La profesionalización de los cuerpos de seguridad en el marco de la transición salvadoreña**

La cuestión de las Fuerzas Armadas y de seguridad, así como también la de la vuelta a la vida civil de los efectivos del FMLN, ocupó un lugar central en las negociaciones de paz; todos los partícipes de las reuniones tenían en claro que la resolución de las cuestiones mencionadas eran la llave maestra para encaminar la transición democrática. Éstas quedaron orientadas hacia la seguridad externa, reduciendo el número de sus efectivos a 20.000 soldados y separándolas de la policía y de las tareas de Inteligencia interna. En cuanto al FMLN, éste se convirtió en partido político, desmovilizó a sus combatientes y entregó las armas (Cassel, Hinostroza y Costa, 2022).

### **5.2.1. Los Acuerdos de Paz y los cuerpos de seguridad**

Los Acuerdos de Paz sentaron las bases para una reestructuración completa del sistema de seguridad interna. Así, en los Acuerdos se dispuso la eliminación de los cuerpos militarizados de seguridad interior (Policía de Hacienda, Policía Nacional y Guardia Nacional), que desempeñaron un papel fundamental en la represión de los opositores durante la guerra civil (Cassel, Hinostroza y Costa, 2022). En reemplazo de las antiguas fuerzas policiales, los Acuerdos estipularon la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) y fijaron sus principios doctrinarios. Entre ellos, se destacan: “1. Principio democrático de la noción de seguridad pública como servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda

consideración política, ideológica o de posición social y subordinada a las autoridades constitucionales.” (Salazar Araya, 2022, 65)<sup>9</sup>. Este punto tenía como objetivo asegurar el involucramiento de la PNC en el proceso de transición democrática, impidiendo que ésta se convirtiera en una fuerza subordinada a tal o cual partido político; “2. Los miembros de la Policía Nacional Civil respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.” (Salazar Araya, 2022, 65). A diferencia de las viejas fuerzas policiales, cuya tarea se centró, por decirlo así, en la violación de los derechos humanos, la PNC debía hacer de la defensa de estos derechos su tarea principal<sup>10</sup>

Las disposiciones de los Acuerdos respecto a la PNC implicaron la instauración de un antes y un después en lo relativo a las fuerzas de seguridad. Sin embargo, ya en paralelo a la firma de los Acuerdos se hizo patente que resultaba imposible conformar una nueva policía, despojada de toda relación con la anterior. Así, las partes negociaron la incorporación de expolicías y excombatientes (del FMLN) a la PNC, sobre todo en funciones de dirección, algo que no coincidía con el espíritu de los Acuerdos<sup>11</sup>. De este modo, la nueva fuerza policial nació influenciada en su misma dirección por funcionarios íntimamente relacionados con la guerra civil.

### **5.2.2. La política de seguridad de los gobiernos de ARENA**

La guerra civil terminó sin que ninguna de las partes lograra imponerse decisivamente sobre la otra. En rigor, la firma de los Acuerdos de Paz fue posible dado que los beligerantes se convencieron de la imposibilidad de alcanzar la victoria. Sin embargo, la paridad entre el Estado salvadoreño y el FMLN era relativa. ARENA, la fuerza política del presidente Cristiani, representaba a las élites políticas tradicionales, quienes mantuvieron el

---

<sup>9</sup>El sexto punto doctrinario reforzaba lo anterior: “Será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a todo partido.” (Salazar Araya, 2022, 65).

<sup>10</sup> Como complemento, el punto 4 estableció: “Ningún miembro de la PNC podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales como justificación.” (Salazar Araya, 2022, 65).

<sup>11</sup> Cabe señalar que no se respetaron las cuotas correspondientes a los miembros de las antiguas fuerzas de seguridad y del FMLN. “Curiosamente”, la cuota del FMLN jamás alcanzó el 20% estipulado en los Acuerdos, en tanto que las designaciones favorecieron al personal que había revistado en las antiguas fuerzas de seguridad (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 102).

control del Estado y, por lo tanto, limitaron el alcance de las reformas estipuladas en los Acuerdos de Paz (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020). Por ello, las negociaciones dejaron de lado cualquier reforma de la estructura económica del país<sup>12</sup>. Esto es imprescindible al momento de analizar la política de seguridad encaradas por los gobiernos de ARENA, que dirigieron el período de transición democrática (1992-2009).

El presidente Cristiani, cuyo mandato se extendió entre 1989 y 1994, no sólo negoció los Acuerdos de Paz, sino que también puso empeño en limitar las reformas que más afectaban los intereses de las elites políticas salvadoreñas. Así, se mantuvo vigente el núcleo de la Constitución de 1983, sancionada durante la guerra civil, que aseguró las prerrogativas de los militares para “garantizar la seguridad interna y externa y defender el sistema democrático, la constitución y la ley” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 99). Esto a pesar de la reforma constitucional de 1992, que incluyó una cláusula que permitía al presidente ordenar la intervención de las Fuerzas Armadas para “el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública” (Cassel, Hinostroza y Costa, 2022, 8). En pocas palabras, la transición democrática se caracterizó por la ampliación del espectro político (con la inclusión del FMLN) y por la conservación de rasgos autoritarios, cuya expresión más concreta fue la posición de poder que conservaban las elites tradicionales y las Fuerzas Armadas (García Pinzón y Rojas Ospina, 2022).

La política de seguridad llevada adelante por nombre Cristiani y sus sucesores de ARENA (Armando Calderón Sol, cuyo mandato se extendió de 1994 a 1999; Facundo Flores, 1999 a 2004 y Elías Antonio Saca, 2004 a 2009) se caracterizó por su perfil cada vez más punitivo, siendo la punta de lanza las invocaciones periódicas a la “mano dura” contra el crimen organizado. La explicación de esto radica en que la política económica neoliberal adoptada por los gobiernos de ARENA no logró incorporar a las masas de combatientes desmovilizados luego de 1992; ello se combinó con el fortalecimiento de las pandillas juveniles (las “maras”). En poco tiempo, El Salvador pasó de la guerra civil a la guerra

---

<sup>12</sup> “En un contexto estratégico, el FMLN estuvo dispuesto a asumir ese precio, a cambio de la transformación del aparato de seguridad estatal (...); de manera que la posibilidad de plantear reformas de fondo en las condiciones económicas quedó excluida. Además, el FMLN aceptó que la Constitución de 1983, creada con una participación limitada de la sociedad, fuera la base institucional de la democracia. De esta manera, las élites locales tuvieron un gran campo de maniobra para limitar y controlar la negociación.” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 99)

contra las “maras” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020). La expresión de esa nueva guerra fue la *securitización* de los problemas sociales. Este concepto denota:

cuando un tema se presenta en términos de seguridad y, por lo tanto, llega a representar una amenaza existencial (...) que legitima la violación de los derechos humanos y el Estado de derecho. Las administraciones en el posconflicto afiliadas a ARENA aprovecharon la inestabilidad social para reformular el discurso de seguridad en el país, desviando la atención de las desigualdades sociales, las dificultades económicas, la corrupción gubernamental y la impunidad continua como parte del problema de la angustia social. En cambio, crearon nuevas necesidades de seguridad al reformularlas amenazas a la seguridad social en torno a un nuevo enemigo (...). Esto permitió revertir con éxito el enfoque de seguridad y, al mismo tiempo, mantener una narración individualizada sobre las fuentes de violencia bajo la personificación de un enemigo común. (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 102)

La política de seguridad de los gobiernos de ARENA creó un enemigo interno al que se le atribuyó el aumento de la violencia en el país. Ya en la segunda mitad de la década de 1990, El Salvador se hallaba sumido en una situación cada vez más violenta, con las “maras” controlando barrios y localidades, y con un Estado crecientemente autoritario y corrupto. Pero esto se tratará más adelante, luego de analizar el proceso de creación y desarrollo de la PNC.

### **5.3 La Policía Nacional Civil: creación, desarrollo y políticas de formación y capacitación**

La creación de la PNC fue un producto directo de los Acuerdos de Paz y formó parte de la reestructuración general de las Fuerzas Armadas y de seguridad<sup>13</sup>. Esto fue refrendado en

---

<sup>13</sup> El texto de los Acuerdos decía lo siguiente: “Se creará la Policía Nacional Civil de conformidad con la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México. La Policía Nacional Civil será un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina.” (Martínez Ventura 2015, 486) Es importante destacar que los Acuerdos ratificaron una nueva concepción del papel de las Fuerzas Armadas y de la política de seguridad: “Un aspecto clave de la reforma planteada en los acuerdos de paz fueron la doctrina y concepción de seguridad. Contrario a las visiones tradicionales centradas en la seguridad nacional, los acuerdos de paz ampliaron el concepto de seguridad para incluir al individuo. Asimismo, durante las negociaciones se reconocieron el rol partidista desempeñado por las Fuerzas Armadas, la orientación militar de la fuerza policial durante el conflicto armado y las acusaciones

las reformas constitucionales de 1992, que estableció la existencia de la PNC en los artículos 159, incisos 2° y 3°, y 168 números 17° y 19° de la Constitución. Sobre esta base se decretó la Ley Orgánica de la PNC (Decreto Legislativo N° 269, 25/06/1992), cuyo primer artículo rezaba:

“Créase la Policía Nacional Civil de El Salvador, que tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos. No existirá ningún otro cuerpo policial armado con competencia nacional” (Decreto Legislativo N° 269, 25/06/1992, art. 1).

Además, el gobierno salvadoreño creó la Academia Nacional de Seguridad Pública<sup>14</sup> como institución autónoma, con la función de formar al personal de la PNC (Martínez Ventura, 2015)

Pero el texto de los documentos que dio origen a la PNC debe confrontarse con la realidad de su implementación. En este sentido hay que tener en cuenta dos cuestiones centrales: por un lado, la creación efectiva de la PNC estuvo en manos del gobierno de nombre Cristiani, que estaba interesado en perpetuar el poder de la elite que gobernaba el país desde mucho antes del estallido de la guerra civil; en segundo término, no existía el personal para constituir la PNC, esto es, personas que no hubieran participado en la guerra. En otras palabras, la PNC se construyó sobre la base de las viejas policías, y en mucha menor medida de algunos ex guerrilleros del FMLN.

La PNC se nutrió mayoritariamente de antiguos policías<sup>15</sup>, con una participación minoritaria de civiles. Ello favoreció desde el comienzo la persistencia de la vieja cultura

---

de sus vínculos con abusos de derechos humanos (...) Este reconocimiento fue importante para que las negociaciones se centraran en la reconceptualización de la seguridad y la reforma del sector seguridad, prestando especial atención a la distinción entre defensa nacional y seguridad pública. En los Acuerdos, la defensa nacional fue limitada a la garantía de la soberanía y la integridad territorial bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas; mientras que la comprensión de la seguridad pública se enfocó en el respeto de los derechos humanos a nivel individual y social, incluidos aspectos económicos, sociales y políticos” (García Pinzón y Rojas Ospina 2020, 100).

<sup>14</sup> Decreto Legislativo N° 166, 6/02/1992.

<sup>15</sup> Se calcula que por lo menos 1000 integrantes de las antiguas fuerzas de seguridad pasaron a conformar la PNC (García Pinzón y Rojas Ospina 2020,102).

policial salvadoreña<sup>16</sup>, en la que la violencia contra los ciudadanos era un lugar común. Así, muy pronto la PNC desarrolló un pensamiento militarista (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020)<sup>17</sup>. Esto se vio favorecido por el deterioro progresivo de la seguridad interna, motivado por el crecimiento del crimen organizado (básicamente la expansión de las *maras*). La guerra civil, finalizada en 1992, no terminó con la violencia; ésta prosiguió bajo otra forma y con otros contendientes ya que “desde la década de 1990, la problemática de seguridad cambió de naturaleza; la nueva ola de violencia criminal no amenazaba al Estado, sino el bienestar de los ciudadanos.” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 102), los gobiernos de ARENA aprovecharon la coyuntura de inseguridad para promover “la mano dura”<sup>18</sup>.

La distancia entre los objetivos reclamados en los Acuerdos de Paz y la realidad de la PNC se notó desde su fundación. En un primer momento, la urgencia estuvo puesta en dotar de efectivos a la nueva fuerza policial. Para lograrlo, se sacrificó el tiempo de formación y se incorporaron, como ya se señaló, miembros de las antiguas fuerzas de seguridad<sup>19</sup>. En 1994, a sólo dos años de fundada la PNC, la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador emitió los primeros informes sobre ella; en estos documentos ya se indicaba la presencia de rasgos militaristas y se mencionaban violaciones a los derechos humanos. Las causas estaban a la vista: la PNC estaba compuesta por muchos ex represores y la formación de los nuevos reclutas era muy breve

---

<sup>16</sup> Para la cuestión de la importancia de la cultura policial en la formación de las fuerzas de seguridad, ver Frederic (2013).

<sup>17</sup> “La nueva policía, que debía estar conformada por civiles que no tuvieran intereses partidistas ni que hubieran participado en la guerra, en su segundo año de existencia tuvo como subdirector de operaciones a un miembro de la antigua Policía Nacional, Oscar Peña Durán, miembro de la división antinarcóticos (UEA). Esta asignación, aunque pasajera debido a que Peña Durán resignó al cabo de unos meses, marcó el inicio de un pensamiento militarista dentro de la PNC.” (García Pinzón y Rojas Ospina 2020, 102)

<sup>18</sup> La política de “mano dura” no fue privativa de ARENA, sino que también fue aplicada por el FMLN en el gobierno a partir de 2009 (ver García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, p. 103, tabla 1. Políticas de seguridad en El Salvador, 1994-2019).

<sup>19</sup> “La calidad de la formación impartida en la Academia se vio sacrificada, sobre todo en sus primeros cinco años, ante la urgencia de graduar a una gran cantidad de nuevos policías en el menor tiempo posible, a efecto de cumplir con el compromiso de desplegar a la PNC en un período breve. Desde mediados de 1993, la Academia contó permanentemente con más de 2,000 alumnos y cada uno recibió formación básica en un plazo no mayor de seis meses. Así se formaron los primeros 10,000 policías, que según los Acuerdos de Paz tenían que ser de cuotas: 20% de la ex guerrilla; 20% de los anteriores cuerpos de seguridad; y el 60% de civiles ajenos a los bandos armados de la guerra civil.” (Martínez Ventura 2015, 488)

como para lograr modificaciones profundas en el comportamiento de los agentes (Martínez Ventura, 2015).

La formación de los agentes de la PNC se realizó en la Academia Nacional de Seguridad Pública. Esta institución, si bien cumplió formalmente con los objetivos fijados en los Acuerdos de Paz<sup>20</sup>, adoleció de los mismos defectos que la PNC. Martínez Ventura (2015) enumera las falencias de la Academia Nacional de Seguridad Pública: a) predominio de la cantidad sobre la calidad. Esto se notó especialmente en los primeros dos años de funcionamiento de la Academia, cuando había que proporcionar efectivos a la recién creada PNC; b) tendencia al militarismo, consecuencia de la política de incluir a antiguos represores entre los aspirantes a ingresar a la PNC y a la persistencia de formas de pensar propias del accionar de las fuerzas de seguridad durante la guerra civil; c) discriminación de género, violencia y acoso sexual, especialmente contra las mujeres<sup>21</sup>; d) tratos crueles, inhumanos y degradantes. Los aspirantes a policías fueron formados en un estilo semejante a la instrucción militar, cuyo objetivo era producir una obediencia ciega a las órdenes de los superiores, sin importar el carácter de éstas. Para ello se recurrió a la violencia física y a la humillación de los cadetes<sup>22</sup>; e) el aislamiento policial y la segmentación del personal de la Academia. La estructura de la institución formativa era tal que existían varios segmentos separados, destacándose la rígida división entre los instructores policiales y los profesores no policías<sup>23</sup>; f) la imposición del poder sobre la

---

<sup>20</sup> “En total, en 17 años y medio, la ANSP hasta el 1º de junio de 2009, en formación inicial había graduado a un total de 28,072 policías, de los cuales 27,417 eran agentes, de la escala básica; 576, subinspectores, escala ejecutiva; y 79 subcomisionados del nivel superior.” (Martínez Ventura, 2015, 487)

<sup>21</sup> “La mayor expresión de esa violencia fueron las diversas formas de acoso sexual que desde el inicio del funcionamiento de la Academia, realizaron algunos policías, empleados administrativos, profesores, funcionarios e incluso algunas altas autoridades de esta institución, particularmente contra alumnas del nivel básico. En ciertos casos en que las estudiantes rechazaron las propuestas sexuales, fueron objeto de procesos disciplinarios infundados, mediante los cuales varias estudiantes fueron expulsadas injustamente.” (Martínez Ventura 2015, 489)

<sup>22</sup> Con el pretexto de formar el llamado “carácter policial”, en la ANSP prevaleció la concepción y práctica de una doctrina refleja, según la cual, al alumno se le debe enseñar a obedecer de manera inmediata, irreflexiva, e incondicional; es decir, se enseña a obedecer no por convicción, si no por imposición de una orden superior que si no es obedecida trae como consecuencia un castigo, generalmente de carácter físico. Dicha doctrina es propia de la formación militar” (Martínez Ventura 2015, 489).

<sup>23</sup> “Uno de los motivos de ese fraccionamiento, era la concepción autoritaria y elitista del policía como autoridad que se impone por sobre el resto de la población y, por ende, por sobre los profesores no policiales o el personal administrativo de la ANSP. Esa concepción hizo que los policías se concibieran como un grupo diferente, apartado del resto del personal, y el resto respondió de la misma manera originándose el aislamiento y el fraccionamiento indicados” (Martínez Ventura 2015, 490)

ley. El personal de la Academia reprodujo un comportamiento que constituyó una constante en la PNC: el predominio del ejercicio del poder por sobre la legalidad. Esto tuvo consecuencias catastróficas sobre la conversión de la PNC en una fuerza policial sujeta a la legalidad democrática, pues el funcionamiento de la institución obedeció a una lógica reñida con dicha legalidad<sup>24</sup>; g) negación de la historia y ocultamiento del pasado. El diseño curricular de la Academia tendió a ignorar la enseñanza de la historia reciente del país, en especial de la guerra civil y las violaciones a los derechos humanos<sup>25</sup>.

La política de formación y capacitación de la PNC reprodujo una institución policial alejada de los propósitos enunciados en los Acuerdos de Paz. El proyecto de conformar una fuerza apegada a la legalidad democrática naufragó rápidamente, a punto tal que algunos autores, como Landeros (2020) sostienen que para 1994 la PNC era ya una institución autoritaria semejante a las fuerzas policiales que la habían precedido. Otros autores, en cambio, sostienen que, aunque la PNC no logró cumplir plenamente sus objetivos iniciales, se constituyó en una institución diferente a las fuerzas de seguridad del período de la guerra civil (Bonilla y Ríos 2021)<sup>26</sup>. Sin embargo, no puede atribuirse exclusivamente a causas internas el carácter asumido por la PNC. Esta fuerza policial se creó y desarrolló en un entorno caracterizado por la debilidad de la legalidad democrática, la expansión del crimen organizado y la respuesta cada vez más violenta del Estado salvadoreño. En el apartado siguiente se examinará la persistencia de las “zonas marrones” en El Salvador y su influjo sobre las características de la PNC.

---

<sup>24</sup> “Uno de los problemas más serios era la cultura del ejercicio del poder por el poder mismo, sin sujeción a la legalidad y con irrespeto de los derechos de las personas; actitud que caracterizó las acciones y decisiones de las más altas autoridades hasta las jefaturas o encargados de unidades operativas.” (Martínez Ventura 2015, 490)

<sup>25</sup> El colmo de las omisiones: “se nos informó que algunas jefaturas habían llegado a prohibir que se mencionara o hablara de los Acuerdos de Paz” (Martínez Ventura, 2015, 491). Cabe recordar que la PNC y la Academia fueron creadas por dichos Acuerdos de Paz.

<sup>26</sup> Estos autores reconocen las falencias de la PNC: “Es posible identificar varios factores tergiversadores. Primero, una presión política que prioriza las metas cuantitativas de la formación frente a las cualitativas ya sea por la necesidad inicial de remplazar las viejas estructuras policiales, o por la necesidad sobrevenida de hacer frente a violencia delincuencia. Después estaría el marcado énfasis en la formación básica y la poca relevancia de la especializada, lo que ha supuesto un obstáculo para la dignificación de la carrera policial. En tercer lugar, cabría señalar la priorización de contenidos teóricos en detrimento del componente práctico, a lo que se suma una manifiesta dificultad para formar perfiles policiales coherentes con los requerimientos de mediano y largo plazo de la PNC, reflejado en la escasa funcionalidad de los contenidos frente a las demandas de los cargos policiales. Finalmente, se aprecia una tendencia hacia la militarización, resultado de la continua presión y presencia de militares y exmilitares en la dirección del Ministerio a la cual ha quedado adscrita la ANSP.” (Bonilla y Rojas, 2021, 152)

#### **5.4. La persistencia de las zonas marrones: los límites de la profesionalización de las fuerzas de seguridad. La emergencia de las maras**

En el apartado anterior se indicaron diversas falencias en la creación y desarrollo de la PNC, las que jugaron un papel importante en el carácter que asumió la nueva fuerza de seguridad. Del análisis realizado se desprende que la PNC, lejos de ser una fuerza consustanciada con la legalidad democrática, se deslizó rápidamente hacia el sendero conocido del autoritarismo y las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, el argumento desarrollado puede llevar a pensar que la transformación de la PNC obedeció a causas endógenas a la fuerza. En este apartado se procurará demostrar que hubo factores externos que condicionaron el rumbo asumido por la PNC y que, en definitiva, jugaron un rol determinante en el proceso.

Para comprender el proceso hay que volver a la finalización de la guerra civil. Los Acuerdos de Paz no sellaron la victoria de una de las partes en conflicto, dando origen a una situación diferente a la existente al momento de iniciarse la contienda. La élite gobernante mantuvo su dominio y no hizo ninguna concesión significativa al FMLN. Por eso, el modelo económico y las reformas neoliberales impulsadas por el gobierno de Cristiani quedaron fuera de las negociaciones que condujeron a la paz: “Para las élites, este tema constituyó el bastión a partir del cual lograron proteger sus intereses y mantener el statu quo. Las políticas de reforma estructural disminuyeron la presencia y capacidad del Estado en un momento decisivo de la posguerra y de la transformación del país” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 99). En síntesis, la estructura económica y social salvadoreña no se vio modificada por la firma de los Acuerdos de Paz. Ello hizo que la transición democrática iniciada en 1992 se viera esencialmente limitada al ejercicio de los derechos formales y que el Estado salvadoreño asumiera de manera creciente los rasgos de un Estado esquizofrénico, en el sentido que le da O’Donnell (2003) al término.

La combinación de elementos democráticos y autoritarios estuvo presente en la transición salvadoreña desde el principio. La desmovilización de miles de combatientes, tanto del ejército como del FMLN, no pudo ser absorbida por un mercado laboral que se

veía sacudido por las reformas neoliberales y con la concentración de la propiedad de la tierra intacta. Ello hizo que creciera el crimen organizado, cuyo exponente más conocido son las *maras*. En términos económicos, estas organizaciones captaban el excedente de fuerza de trabajo, canalizándolo hacia las actividades ilegales. Su principal fuente de recursos era la venta de protección a empresarios y simples ciudadanos. Ello recortó sensiblemente el margen de legalidad democrática, al instaurar un régimen paralelo en muchos sectores del país.

En la expansión de las *maras* cabe distinguir dos etapas: hasta 1995 las pandillas juveniles fueron la respuesta delictiva a la exclusión social y económica de las juventudes<sup>27</sup>. Pero a partir de 1995 las *maras* se fortalecieron con el aporte de pandilleros extraditados de los Estados Unidos. Para comienzos del siglo XXI, las *maras* se convirtieron en una especie de Estado paralelo: controlan barrios en las ciudades por medio del ejercicio de la violencia extrema, esto es:

“en las zonas controladas por maras es habitual que estas –y no el Estado– decreten «toques de queda», que no son más que estados de sitio ilegales, aplicados por una organización criminal que tiene la capacidad de imponer las horas de entrada y salida a los habitantes de la comunidad, así como al transporte público” (Hernández Anzora, 2016, 99).

Las *maras* reemplazaron al Estado en el ejercicio del monopolio de la violencia. Además, las *maras* se apropiaron de otro atributo del Estado: la recaudación de impuestos, esto es, la ya mencionada percepción de dinero a cambio de protección (Hernández Anzora 2016).

28

El crecimiento del poder de las *maras* y su dominio del territorio son innegables. Esto condujo a que se consolidara un verdadero Estado paralelo, que redujo la influencia del

---

<sup>27</sup> “Antes de su llegada [de los pandilleros provenientes de Estados Unidos], ya existían grupos de jóvenes con características de tipo pandilleril, pero estos estaban fragmentados tanto espacialmente como respecto a su identidad.” (Hernández Anzora, 2016, 97)

<sup>28</sup> “El gremio de transportistas pagó un promedio de 36 millones de dólares por extorsiones en 2015, según uno de los principales gremiales de transportistas. Ricardo Flores: «Fecoatrans: sector paga \$36 mil al año en extorsión» en La Prensa Gráfica, 19/12/2013” (<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/FECOATRANS-sector-paga-36-mill-al-ano-en-extorsion-20131219-0084.html>).

Estado salvadoreño. Cabe decir, por tanto, que las maras conformaron “zonas marrones”, donde no rige la legalidad democrática. Sin embargo, reducir la problemática de las “zonas marrones” en El Salvador a las *maras* es erróneo. Estas zonas existían con anterioridad a las *maras* y eran parte constitutiva de la dominación de las elites. Ya se indicó que, desde el aplastamiento de la sublevación campesina de 1932, las elites se dividieron el poder con el ejército, quien se encargaba de reprimir a los descontentos a cambio de mantener el dominio económico de esas elites. Por eso fracasaron todos los intentos de democratización del país anteriores a 1992. La transición iniciada en ese año no tuvo mejor suerte.

La incorporación del FMLN a la vida política del país y la consiguiente disolución de las fuerzas guerrilleras obligó a las elites gobernantes a construir un nuevo enemigo, con el objetivo de mantener los niveles de autoritarismo y represión sobre la población civil: “En el posconflicto, la nueva lógica de seguridad necesitaba deconstruir un grupo social y “otrorizarlo” a un nivel que legitimara su opresión y justificara su exclusión social y política” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 103). En otros términos, el Estado reforzó sus mecanismos autoritarios para contener el descontento social, y las *maras* sirvieron de excusa para ello (esto no significa, de ninguna manera, minimizar el impacto de la violencia de las *maras* sobre la población). La construcción de un nuevo enemigo interno, cuya expresión fue la implementación ya mencionada de la política de securitización por los gobiernos de ARENA, fue la herramienta elegida por las elites para reforzar su dominación<sup>29</sup>. Esto puede ser considerado como una expresión de populismo punitivo, entendido como:

“El acto por el cual los políticos llevan a cabo medidas que pretenden, supuestamente, castigar y creen que la mayoría de la gente respalda o está de acuerdo con ellas. A echar mano de este tipo de populismo, los políticos basan su acción en la idea de que, efectivamente, llevando a cabo las acciones que se proponen, se reducirá el crimen; pero además, con ellas se fortalecerá la unidad moral y el consenso social sobre el problema particular de la violencia, con lo que se podría satisfacer a un sector particular del electorado”. (Arteaga Botello, 2006, 205)

---

<sup>29</sup> “Las pandillas juveniles se convirtieron en candidatas convenientes para personificar la inseguridad, en un contexto social donde las desigualdades estructurales engendran violencia.” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 103).

El Estado salvadoreño, tal como se fue conformando a partir de la transición, es un Estado en el que abundan las “zonas marrones”, y no sólo por la presencia de las *maras*. El vuelco hacia al autoritarismo de los gobiernos de ARENA tuvo entre sus consecuencias que las autoridades en todos los niveles asumieran cada vez más poderes y desdeñaran la legalidad democrática. Así, los comandantes de las fuerzas encargadas de luchar contra las *maras* se convirtieron en amos y señores de los territorios que estaban bajo su mando. En este proceso se:

“ha ido modificando la visión respecto a las comunidades donde [las *maras*] tienen presencia y control. Así, en vez de ser vistas como víctimas [las comunidades] de las pandillas y de las condiciones de vulnerabilidad social, han pasado a ser consideradas como una parte del problema de violencia y seguridad. Esto ha justificado el endurecimiento en los procedimientos de los comandos conjuntos (policía y militares) en las comunidades bajo control de las *maras*, así como la estigmatización y criminalización de todos aquellos que habiten en alguno de estos territorios.” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 105).

La combinación de perpetuación de la desigualdad social y construcción de un nuevo enemigo interno derivó en el recorte de la legalidad democrática y el crecimiento de las “zonas marrones”. En este contexto, la PNC no fue la excepción. En el apartado anterior ya se señaló que desde su misma creación la PNC se desvió de sus propósitos originales, pero esto se agudizó a mediados de la década de 1990. La militarización de la PNC fue en aumento, dado que esta fuerza debía dar respuesta al crecimiento de las *maras*. Por este camino, los habitantes de las comunidades controladas por las *maras* pasaron a ser considerados como enemigos y tratados como tales, pues a los ojos del Estado, “las *maras* no constituyen una estructura conformada exclusivamente por los miembros formales —en su mayoría, hombres jóvenes—; por el contrario, se trataría de una estructura que vincula a miembros de las comunidades en diferentes roles, desde los niños y jóvenes hasta adultos mayores.” (García Pinzón y Rojas Ospina, 2020, 106)

El punto de inflexión de este proceso se dio el 8 de enero de 2003, cuando el presidente Francisco Flores y la PNC anunciaron un paquete de acciones para combatir a las *maras*, que incluía “tareas conjuntas con el ejército y un paquete de iniciativas de ley para

endurecer todo lo respectivo a delitos de menores y de pandilleros. Sobre estas últimas se resaltan dos objetivos centrales: juzgar a menores como adultos y prohibir la pertenencia a una pandilla” (Salazar Araya, 2007, 67). Esta verdadera declaración de guerra a las maras, convertida en el objetivo principal del Estado, no hizo más que profundizar la militarización de la PNC, con el consiguiente aumento de los abusos contra la población y las violaciones a los derechos humanos<sup>30</sup>. La ofensiva del presidente Flores incluyó la sanción de una ley antimaras y diversas medidas represivas.

La PNC, a una década de su creación, pasó a ser una fuerza represiva militarizada, que participaba junto al ejército de la represión de las comunidades controladas por las *maras*. De esta manera, una institución para proteger las personas y los derechos de los ciudadanos, pasó a ser la punta de lanza en la ofensiva del Estado contra el enemigo interno. La velocidad y la profundidad con la que se llevó a cabo esa transformación dan cuenta de que la PNC nunca fue una fuerza plenamente respetuosa de la legalidad democrática (algo que ya se señaló anteriormente), pero sobre todo muestran la influencia determinante del contexto en el que actuaba la PNC. En pocas palabras, un Estado esquizofrénico, que declara la guerra a sus propios ciudadanos (los habitantes de los barrios y comunidades en poder de las maras) para terminar con el enemigo interno, que coexiste con numerosas “zonas marrones”, no puede promover la legalidad democrática.

En 2009, cuando se produjo la alternancia en el gobierno y asumió la presidencia el candidato del FMLN, la PNC era una fuerza militarizada y autoritaria, cuyo objetivo principal era la represión interna.

## **6- Conclusiones**

En esta investigación se indagó el papel de las fuerzas de seguridad en la transición democrática en El Salvador, a través del análisis de la creación y desarrollo de la Policía Nacional Civil. En particular, se puso el acento en las limitaciones que encontró el proyecto

---

<sup>30</sup> Los grupos de tareas conjuntos formados entre el ejército y la PNC pasaron de 9 a 23 sólo durante el mes de enero de 2003 (Salazar Araya, 2007).

de profesionalización de la policía, como consecuencia de la persistencia de “zonas marrones” en el Estado salvadoreño.

La transición democrática en El Salvador tuvo la particularidad de que se dio a partir de la finalización de una guerra civil, la cual terminó cuando las partes se convencieron de la imposibilidad de alcanzar el triunfo por la vía militar. Sin embargo, ese convencimiento no derivó en una negociación en la que ambos contendientes hicieron concesiones equivalentes. Mientras que el FMLN desarmó sus tropas y se incorporó a la vida política democrática, las elites salvadoreñas, cuya expresión era el gobierno del presidente Cristiani, se negaron rotundamente a efectuar una reforma agraria y a tomar medidas para aliviar la situación de los sectores populares, cuestiones que estaban entre las causas que desataron la guerra civil. Luego de los Acuerdos de Paz, El Salvador mantuvo una estructura social sumamente desigual y ello melló las posibilidades de instauración plena de la legalidad democrática. Esta cuestión debe ser tomada en cuenta para comprender las dificultades que llevaron a una profesionalización fallida de las fuerzas de seguridad y la imposibilidad de convertirlas en instituciones respetuosas de las normas democráticas y los derechos humanos.

La reestructuración de los organismos de seguridad estuvo entre las resoluciones firmadas en los Acuerdos de Paz, las que incluían la creación de la PNC. En esta investigación se ha demostrado que, desde el origen mismo de la PNC, y a pesar del énfasis puesto en los Acuerdos en que debía tratarse de una fuerza policial centrada en el respeto de la democracia y los derechos humanos, fue imposible remover la vieja cultura de las fuerzas de seguridad salvadoreñas, acostumbrada a ver a los ciudadanos como el enemigo interno. Tal como se indicó, las elites mantuvieron en la Policía Nacional Civil a muchos miembros del aparato represivo que había participado de la guerra civil, y se minimizaron las conductas autoritarias en la flamante institución policial. El gobierno salvadoreño, en manos de ARENA hasta 2009, necesitaba contar con una fuerza dispuesta a reprimir el descontento social. Además, tal como se mostró, muy pronto el Estado construyó un nuevo enemigo interno, las *maras*. Éstas fueron la consecuencia de la insuficiencia de la economía salvadoreña para dar respuesta a la demanda laboral de los jóvenes y, por consiguiente, para

proveerles condiciones de vida decentes. Además, el gobierno de Estados Unidos contribuyó con su política de deportaciones masivas de inmigrantes salvadoreños, que fueron enviados de vuelta a su país. El descontento juvenil se tradujo en un aumento exponencial de la violencia, potenciado por la respuesta cada vez más dura/fuerte/despiadada/severa de las fuerzas represivas. En este marco, la PNC reforzó sus tendencias militaristas y autoritarias, y la profesionalización democrática fue naufragando de manera irremediable.

Dicho de otro modo, la transición salvadoreña fue incapaz de reducir las “zonas marrones” existentes en el país; todo lo contrario, el crecimiento de las maras determinó la expansión de las “zonas marrones”, con la conformación de una especie de Estado paralelo que disputó el monopolio de la violencia y la percepción de impuestos. Pero no se trató únicamente de las *maras*, pues las élites impidieron que las normas democráticas cobraran plena vigencia en todos los sectores del Estado. Esto se demostró en el análisis de la PNC, donde se observó que tanto en la formación de sus integrantes como en la conducta de sus efectivos se mantuvieron las tendencias autoritarias y militaristas.

La revisión del proceso de creación y desarrollo de la PNC muestra, pues, las limitaciones de la profesionalización de las fuerzas de seguridad en un contexto marcado por la persistencia de “zonas marrones” y la existencia de un Estado esquizofrénico, que combina elementos democráticos y autoritarios. Las exigencias de democratización expresadas en el texto de los Acuerdos de Paz cayeron en el saco roto de una situación política dirigida por unas elites económicas que se negaban a ceder sus privilegios. Por eso la PNC viró rápidamente hacia el militarismo, y también por ello se incorporó rápidamente a tareas represivas en conjunto con las fuerzas militares.

En definitiva, el proyecto de profesionalización de las fuerzas de seguridad fracasó por las características de la transición en El Salvador, las que a su vez se derivan de una estructura económica y social marcada por el dominio de las élites, la existencia de “zonas marrones” y un Estado esquizofrénico. Por último, hay que decir que la paz lograda en los Acuerdos duró poco tiempo, pues a comienzos de la década del 2000 el Estado declaró la guerra a las

*maras*, algo que volvió a repetirse décadas después con la política implementada por el actual presidente Nayib Bukele. La vigencia del Estado de guerra interno da cuenta de algo ya señalado en este trabajo: la incapacidad para modificar la estructura económica que perpetúa la desigualdad social y deja sin esperanzas a enormes segmentos de la población. Sin esa modificación estructural, la alternativa es la militarización y el autoritarismo.

## 7 Bibliografía

Adang, O., 2008. “La formación profesional policial como formación en competencias. El modelo de los Países Bajos”. *Cuadernos de Seguridad*, Número 4: 69-76.

Archenti, N. 2007. Estudio de caso/s. En Marradi, A., *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.

Arteaga Botello, N. 2006. *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*. México, D. F.: Editorial Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Babbie, E., 2002. *Fundamentos de investigación social*. México D. F.: International Thomson Editores.

Bonilla, M. E. y Ríos, J. 2021. “Luces y sombras en la profesionalización de la Policía Nacional Civil de El Salvador tras los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992-2017)”. *Revista UNISCI*, (55): 131-157.

Carballo, W., 2014. *La calidad de la democracia salvadoreña evaluada desde los logros de sus ciudadanos en el derecho a la comunicación*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Cassel, D., Hinestroza, V. y Costa, G., 2022. “Los Acuerdos de Paz de El Salvador y la construcción de la democracia: A 30 años de su firma. Informe del Panel Independiente de Personas Expertas”. Fundación para el Debido Proceso. Fecha de consulta 12 de julio de 2023. <https://www.dplf.org/es/resources/los-acuerdos-de-paz-de-el-salvador-y-la-construccion-de-la-democracia-30-anos-de-su-firma>

Costa, G., 1999. *La Policía Nacional Civil de El Salvador 1990-1997*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

Costantino, G., 2015. “El juego estratégico de la seguridad ciudadana en Argentina (1996-2011)”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2(1): 29-49.

Costantino, G., Gutiérrez, M. y Page Poma, F., 2021. “Profesionalizaciones divergentes en las policías y fuerzas de seguridad federales argentinas”. *Delito y Sociedad* 30 (51): 1-22.

Dahl, R. A., 2009. *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid, España: Tecnos.

Dallorso, N., 2014. “¿De qué se habla y qué se calla cuando se habla de inseguridad?”. *Voces en el Fénix*, 34(6): 36-43.

Dunkerley, J. Ch., 2001. “El Salvador desde 1930”. En Bethell, L. (ed.). En *Historia de América Latina: 14. América central desde 1930*, 87-113. Barcelona, España: Crítica.

Estrada Álvarez, J., coord., 2019. *El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Frederic, S., 2008. *Los usos de la fuerza pública: Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento

Frederic, S., Galvani, M., Garriga Zucal, J. y Renoldi, B., eds. 2013. *De armas llevar: Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y fuerzas de seguridad*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Periodismo y Comunicación Social.

Frederic, S. 2013. “La formación policial en cuestión: Impugnación, valoración y transmisión de los “saber hacer” policiales”. En Frederic, S., Galvani, M., Garriga Zucal, J. y Renoldi, B. (eds.). *De armas llevar: Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y fuerzas de seguridad*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Periodismo y Comunicación Social.

García Pinzón, V. y Rojas Ospina, E. J. (2020). “La política de seguridad en El Salvador: La construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social”. *Revista de Estudios Sociales*, 73: 96-108.

Harroff-Tavel, M., 1993 “La Acción del Comité Internacional De La Cruz Roja Ante Las Situaciones De Violencia Interna”. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, n°117,

1993; tomado de Moloeznik, Marcos Pablo (2005): “La naturaleza de un instrumento militar atípico”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, no. 1:176.

Hernández-Anzora, M., 2016. “Las maras y la nueva guerra salvadoreña”. *Nueva Sociedad*, 263: 96-106.

Hernández Sampieri, R. & Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P., 2014. *Metodología de la investigación*. México D. F., México: McGraw-Hill /Interamericana.

Landeros, E. B. 2020. “Nacimiento y muerte de la Policía Nacional Civil de El Salvador (1992-1994).” *Entretextos*, 11 (35). Fecha de consulta 12 de julio de 2023. <https://revistasacademicas.iberoleon.mx/index.php/entretextos/article/view/57/20>

Martínez Ventura, Jaime. 2002. *La policía en el estado de derecho Latinoamericana: El caso de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Fundación Friedrich Ebert.

Martínez Ventura, Jaime. 2015. "La profesionalización de las políticas de seguridad ciudadana: Desafíos y lecciones aprendidas. Experiencia en la formación policial de El Salvador". *Revista de Policía y Seguridad Pública*, Año 5, vol. 2: 483-507.

Morlino, L., 2004. “Las alternativas no democráticas”. Traducción de Miguel De Luca. *POSTData* 10: 149-183.

Niño, C y Castillo, A., 2022. “La transformación de la seguridad en Colombia tras la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP”. *Opera* N°30: 79-98.

O'Donnell, G. A., 1972. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

O'Donnell, G. A., 1993. “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico*, XXXIII 130: 1-32.

O'Donnell, G. A., 2009. *El Estado burocrático autoritario 1966-1973: Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, P., 2010. *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Ramos Garcia, J. M., 2005. "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales XLVII*, n°194: 34.

Salazar Araya, S., 2007. "Democracia y democratización en El Salvador. Imaginario liberal y discursos sobre democracia: de los Acuerdos de Paz de 1992 a las políticas de seguridad ciudadana del gobierno de Francisco Flores (1999-2004)". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 33-34: 49-86.

Sanjurjo, D. y Trajtenberg, N., 2022. "La Policía Nacional del Uruguay: Historia, modernización y características". *Revista de Derecho*, 25: 174-202.

Sartori, G., 2012. *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. Traducido por Fernando Santos Constenla. Madrid, España: Alianza (Alianza Ensayo).

Sirimarco, M., 2009. *De civil a policía: Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Buenos Aires, Argentina: Teseo.

Turcios, R., 1997. "El Salvador. Una transición histórica y transicional". *Nueva Sociedad*, 150: 112-118.

Villalobos Huevo, J., 2001. *De la tortura a la protección ciudadana: La Policía Nacional Civil de El Salvador como instrumento*. San Salvador, El Salvador: INELSA.

## **Referencias**

Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO. Fecha de consulta 12 de julio de 2023.  
<http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/>

Biblioteca de la Universidad Centroamericana. Fecha de consulta 12 de julio de 2023.  
<http://www.abaco.uca.edu.sv/bfi/>

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Fecha de consulta 12 de julio de 2023.  
<http://www.cervantesvirtual.com>

La Prensa Gráfica. 2013. “FECOATRANS: sector paga \$36 mill al año en extorsión”. *La Prensa Gráfica*, 19 de diciembre. Fecha de consulta 12 de julio de 2023.  
<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/FECOATRANS-sector-paga-36-mill-al-ano-en-extorsion-20131219-0084.html>