



Análisis político

El estado de la seguridad pública en el 2º año del presidente Bukele*

Introducción

Durante el último año, se ha profundizado el uso político de las instituciones del ramo de Seguridad y el ejército, aprovechando además el margen de discrecionalidad que ofreció la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. A su vez, la incidencia y los patrones de criminalidad se vieron modificados por una larga cuarentena y el estricto confinamiento domiciliario forzado al que fue sometido el país. Todo ello impactó en los indicadores de seguridad y en el funcionamiento de las instituciones, incluso en sus capacidades para registrar y atender los hechos delictivos, principalmente durante el año 2020.

En el caso de la significativa reducción de los homicidios en el período analizado, parece estar asociada a la confluencia de diversos factores coyunturales: el confinamiento y la cuarentena domiciliar adoptada para enfrentar la pandemia, que generó un repliegue de los grupos delincuenciales, la presunta negociación de las pandillas con el Gobierno para bajar los homicidios, la notable reducción de los enfrentamientos armados y ejecuciones realizadas por la PNC y la FAES, asociada a la decisión del Gobierno del presidente Bukele de no enfrentar a las pandillas, el posible encubrimiento de muchos asesinatos bajo la figura de desapariciones y el cambio de perfil de las personas retornadas de Estados Unidos desde el inicio de la pandemia, la mayoría de los cuales no han participado en delitos graves. En concreto, la baja de homicidios no parece ser atribuible a una

sola causa, además que por hoy, no existe evidencia contrastable que permita asegurar que la reducción de muertes violentas obedezca al Plan Control Territorial.

Pero los rasgos más preocupantes advertidos en el período analizado son la desnaturalización de los roles y mandatos constitucionales de la PNC y de la FAES y la disposición de estas instancias a dejarse manipular, incluso para encubrir presuntos actos de corrupción de funcionarios del actual Gobierno, tales como: desatatos a órdenes judiciales y de la Asamblea Legislativa, obstrucción de la justicia y al trabajo de investigación de la Fiscalía General de la República (FGR), amedrentamiento de funcionarios del Estado considerados opositores por el Gobierno y acompañamiento de cuestionables y graves hechos que atentan contra otros órganos de Estado y la institucionalidad democrática, como los ocurrido el (9F) de 2020 y el 1 de mayo de 2021. Lo anterior es una muestra del grado de perversión de la institucionalidad de Seguridad y del ramo de la Defensa.

Este análisis examina la situación de la seguridad para el período 2020 y el primer semestre de 2021, a la luz de las condiciones que impuso la pandemia y del actual contexto de desinstitucionalización democrática, en el que nuevamente se vuelve a recurrir al uso de la fuerza y de las instituciones armadas como instrumento de control político.

* Este análisis forma parte del documento: "El Salvador. Año Político 2020 -2021" que puede ser consultado en <https://t.co/0JbRnq1g3u?amp=1>. Los hechos políticos y datos de este análisis fueron los documentados hasta el 26 de mayo de 2021.

Es preciso señalar que una de las principales dificultades enfrentadas para el análisis de los diversos indicadores de seguridad, fueron las limitantes de acceso a información pública que derivó en la falta de respuesta de algunas instancias, respuestas tardías y envíos de información parcial respecto a toda la requerida. En varios casos, ni siquiera se justificó la falta de entrega de la información, según los criterios establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). A la vez, no fue posible obtener entrevistas del Ministro de Justicia y Seguridad, Gustavo Villatoro, del Ministro de la Defensa, Rene Merino Monroy, ni del Director de la PNC, Mauricio Arriaza Chicas. El primero, nunca brindó respuesta a la solicitud; el Ministro de la Defensa ofreció atender la entrevista de forma extemporánea al período de realización del informe; mientras que, el Director de la PNC se excusó por falta de tiempo.

complementario al análisis de la dimensión objetiva de la inseguridad expresada en las cifras delictivas.

Es preciso señalar que en el caso salvadoreño, la evidencia empírica muestra que el clima de opinión producido por las transiciones políticas que generan expectativas de cambio, suelen permear positivamente las opiniones ciudadanas sobre temas relevantes para la vida nacional, como la seguridad, la economía o la confianza en las instituciones públicas.

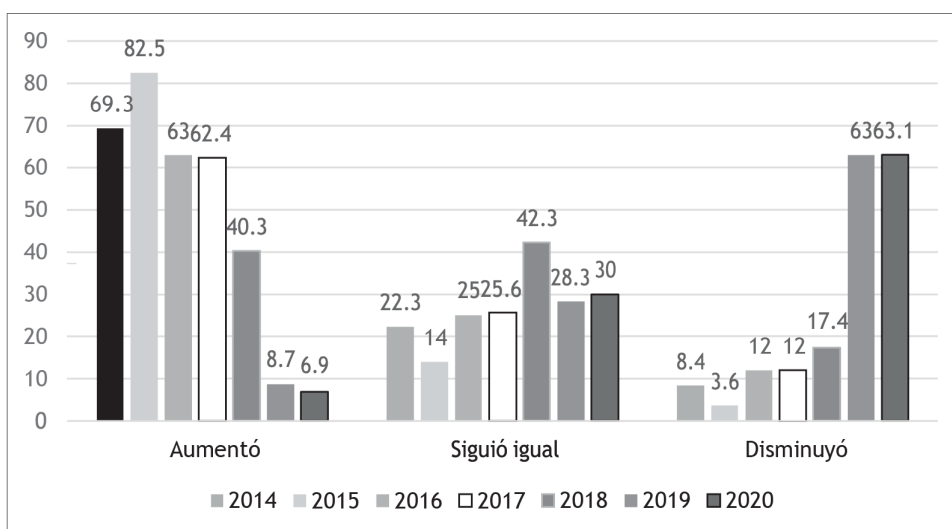
I. La situación de la seguridad-inseguridad pública

1. La dimensión subjetiva de la seguridad: las percepciones sobre la delincuencia, y la victimización directa por delincuencia común.

Las percepciones públicas sobre la situación de seguridad y sus instituciones constituyen un parámetro

Los datos provenientes de encuestas muestran que en el período analizado se mantienen las percepciones favorables sobre la situación delictual que se registraron durante el primer año de gestión de la administración Bukele. Una encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), a finales de 2020 indica que el 63% de los consultados creen que la delincuencia en el país disminuyó durante ese año, mientras que solo el 6.9% piensa que aumentó. Una tercera parte de los consultados aseguró que la delincuencia continuó igual en 2020¹.

Gráfico 1. Opiniones sobre la situación delictual según encuestas de opinión, 2014-2020



Fuente: IUDOP, Encuestas de evaluación del año, 2014-2020.

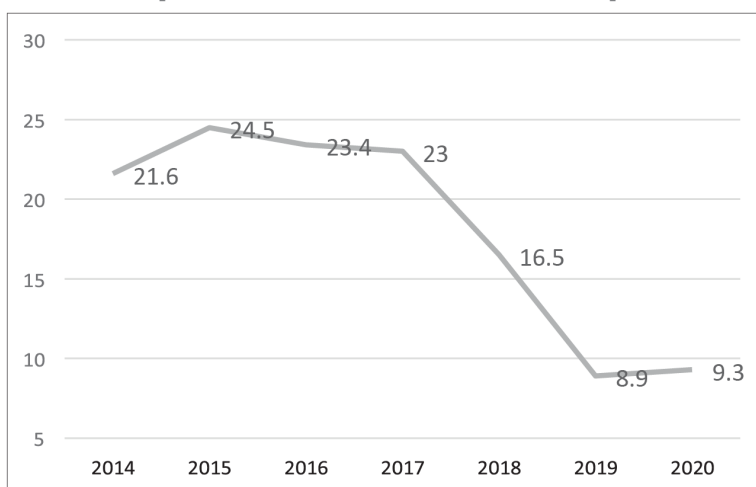
1. Instituto Universitario de Opinión Pública (2016), "La población salvadoreña evalúa la situación del país a finales del año 2020", enero de 2021.

Este drástico giro en las tendencias de la opinión pública imperante a lo largo de la última década respecto a uno de los desafíos más importantes que ha enfrentado el país, puede estar influido por diversos factores; entre ellos, la baja de homicidios registrada por las cifras oficiales, la intensa campaña propagandística del Gobierno en el que los logros en materia de seguridad ocupan un lugar central, y en el caso particular del año 2020, la marcada reducción de delitos contra la propiedad, (especialmente en el primer semestre del año), debido al confinamiento obligatorio y la paralización de las actividades económicas durante el primer semestre de la pandemia.

En lo relativo a la victimización por delincuencia común auto reportada en encuestas de opinión, sondeos de 2020 indican que se mantiene la significativa reducción desde 2018 que se vio acentuada a partir de 2019. Al cierre de 2020, cerca del 9% de los entrevistados a nivel nacional indicaron que fueron víctimas de un hecho delictivo en el último año. Una tendencia que muestra que la tasa de victimización por delincuencia común reportada en una encuesta, se ha reducido a la mitad respecto a la proporción registrada en el período de la anterior administración de Gobierno en la que 1 de cada 5 personas declaró haber sido víctima directa de un hecho delincencial².

2. *Ibíd.*

Gráfico 2. Victimización por delincuencia común auto reportada en encuestas



Fuente: IUDOP, encuestas de evaluación del año 2014-2020

Si bien es importante reconocer la contribución de las encuestas para aproximarse a la cifra oscura de delitos no reportados a las autoridades, es preciso señalar que **el creciente y agresivo dominio territorial que ejercen las pandillas en los entornos comunitarios bajo su control, podría estar incidiendo cada vez más en el sub reporte de hechos delictivos** debido a la menor disposición de las víctimas a declarar los episodios delictivos sufridos, según muestra un sondeo de opinión pública.

2. La dimensión objetiva del delito

Las cifras oficiales de homicidios

Los registros oficiales de homicidios vienen experimentando una reducción significativa desde el pasado quinquenio que alcanzó un notorio descenso en 2019 con un registro de 2,398 muertes violentas; lo que en términos absolutos representó una reducción del 28% con relación a 2018 y una tasa de 35.8 homicidios por cada cien mil habitantes³.

3. Mesa Técnica para la Conciliación de Cifras de Víctimas de Homicidios y feminicidios, Reporte de homicidios, 2019, Dirección de Información y Análisis.

Al cierre de 2020, los registros oficiales reportan 1,341 homicidios, lo que representa una reducción del 44% respecto al año anterior y una significativa caída del promedio diario de homicidios. Entre 2019 y 2020, los promedios diarios de muertes violentas pasaron de 6.7 a 3.7⁴.

La tendencia a la reducción advertida en los últimos años se vio acentuada en 2020 durante el confinamiento domiciliario y la drástica disminución de la circulación en los espacios públicos y comunitarios, principalmente en el segundo trimestre del año.

Este fenómeno incidió en el significativo descenso de homicidios y de otros delitos en El Salvador y diversos países de la región.

El siguiente cuadro consolida los registros oficiales de muertes violentas en el último septenio, las tasas por cada cien mil habitantes a nivel nacional, según el sexo de la víctima y el promedio diario de homicidios registrado entre 2014 y 2020.

Cuadro 1. Número y tasas de homicidios intencionales por cada cien mil hab. 2014-2020

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Habitantes	6,401,240	6,460,271	6,520,675	6,581,940	6,643,359	6,704,864	6,765,753
Homicidios	3,912	6,656	5,280	3,962	3,346	2,398	1,341
Tasa nacional	61.1	103	81	60.2	50.4	35.8	19.8
Promedio diario	10.9	18.5	14.7	11	9.3	6.7	3.7
Mujeres	294	575	524	469	386	230	130
Tasa	8.7	16.8	15.2	13.5	11	6.5	3.6
Hombres	3,615	6,059	4,752	3,473	2,941	2,126	1,187
Tasa	119.9	199.2	154.8	69	94.1	67.3	37.3
Indeterminado	3	22	4	20	19	42	24

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Mesa Técnica para la Conciliación de Cifras de Víctimas de Homicidios y feminicidios 2009-2019 y Proyecciones de Digestyc 2014-2020.

En relación al género de las víctimas, se mantiene la tendencia prevaleciente en los últimos años. Los datos indican que alrededor del 9.7% de personas asesinadas son mujeres y el 88.5% son hombres; en el 1.8% de los casos no se logró determinar el sexo de la víctima, debido a que se trata de restos aún no identificados. Las tasas de muertes violentas de mujeres pasaron de 6.5 a 3.6 por cada cien mujeres en el último año, mientras que la de los hombres se redujo de 67.3 a 37.3⁵.

Resulta llamativo que, pese a la drástica reducción numérica de las víctimas, la distribución según el sexo se mantuvo relativamente similar a la de años anteriores, en un contexto en el que se esperaba una menor prevalencia de mujeres asesinadas. Una reflexión similar puede hacerse respecto al número de homicidios con armas de fuego que se mantuvo en porcentajes similares al de años anteriores (alrededor del 70%) pese a la reducción significativa de muertes, a la cuarentena domiciliar y al amplio despliegue

4. Ibid., 2020.

5. Estimaciones propias con base a datos de la PNC. Es preciso señalar que la cifra total oficial de homicidios de 2020 continúa variando según las distintas solicitudes y fuentes de información y los reportes publicados en los últimos meses.

militar y policial en la vía pública. Esto muestra el protagonismo que las armas siguen teniendo en la violencia letal en El Salvador, ante la falta de políticas que aborden integralmente los factores de riesgo asociados a la violencia y criminalidad en el país.

Otro aspecto a considerar en el análisis de las muertes violentas en el período analizado, es el perfil de las víctimas de homicidios. **Las cifras de 2020 indican que el 72% no eran pandilleros, lo que desvirtúa la extendida idea de que los que mueren en el país son principalmente miembros de estas agrupaciones delictivas.**

Aunque no se tienen datos consistentes que permitan hacer análisis comparados respecto a los perfiles de las víctimas y los móviles de los homicidios en el país, se advierte un posible aumento de asesinatos de particulares; lo que sugiere que la violencia de pandillas y otros grupos delincuenciales podría estarse dirigiendo más hacia miembros de las comunidades y menos hacia miembros de grupos rivales, como sucedía en el pasado.

La decisión del Gobierno actual de no enfrentarse a las pandillas es un elemento que, sin duda, está influyendo en la reducción de muertes de miembros de estas organizaciones.

Al respecto, otra dimensión que es preciso incorporar en el análisis de las muertes violentas en El Salvador, es la contribución que ha hecho el creciente uso de la fuerza letal por parte de las instituciones de seguridad a la estadística nacional en el marco de presuntos enfrentamientos armados con supuestos miembros de pandillas, que en el período anterior de Gobierno ha dado como resultado 2,000 víctimas civiles y cerca de 70 policías y militares muertos.

El siguiente cuadro muestra el consolidado de eventos letales denominados por la PNC como “*agresiones ilegítimas*”, el número de presuntos pandilleros asesinados y el número de policías y militares muertos en tales enfrentamientos para el período 2014-2020.

Cuadro 2. Número de presuntos enfrentamientos armados entre las fuerzas de seguridad y víctimas mortales 2014-2020.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eventos de presuntos enfrentamientos	256	676	408	328	344	294	181
Particulares muertos	105	426	608	415	211	193	88
Policías y militares muertos	7	33	10	6	4	8	3
Total víctimas mortales	112	453	618	421	215	201	91
Indicador de abuso de la fuerza letal	15	13	61	69	53	24	29

Fuentes: Informes SSPAS 2014-2018 e Informes de OUDH, 2018-2020 con base a datos PNC.

Los registros oficiales muestran que luego de alcanzar en 2014 alarmantes niveles de letalidad en el marco de los llamados “enfrentamientos armados”, se registró en 2018 una notable reducción en el número de muertos resultantes de tales episodios.

Sin embargo, a partir del segundo semestre de 2019 el número de tales enfrentamientos disminuyó drásticamente, hasta alcanzar sus niveles más bajos en 2020.

Dicha reducción ha incidido en la baja de homicidios a escala nacional, en tanto en años previos estas muertes aportaron de forma significativa a la estadística de mortalidad violenta. Entre 2018 y 2020 el número de civiles muertos en estos episodios se redujo en un 140%, mientras que los presuntos enfrentamientos han bajado en un 90% en los últimos dos años⁶. La relación entre el número de opositores muertos y el número de miembros de las fuerzas de seguridad asesinados, utilizada como un indicador de abuso de la fuerza letal, que en 2017 alcanzó 69 opositores por cada policía muerto, se redujo en 2019 a 24 opositores asesinados por cada policía muerto⁷.

En el primer trimestre de 2021 se mantiene la tendencia a la baja tanto en el número de presuntos enfrentamientos, como en el número de muertes registradas en tales eventos. De acuerdo a datos policiales, entre enero y marzo de 2021 se reportaron 35 episodios de este tipo, con un saldo mortal de 15 víctimas, todas ellas particulares con presunta pertenencia a pandillas⁸.

A la vez, el número de policías y militares asesinados por grupos delincuenciales se ha reducido en un 60% en el último año⁹.

6. Servicio Social Pasionista, 2018. “Informe de violaciones a los Derechos Humanos 2018”; Observatorio de Derechos Humanos Rufina Amaya; Observatorio Universitario de Derechos Humanos, OUDH (2020), “Informe anual. Estado de derechos humanos en El Salvador 2020”, abril de 2021.

7. Estimaciones realizadas con base a datos de la PNC e informes de derechos humanos.

8. Datos provistos por la PNC mediante solicitud de acceso a información.

9. *Ibid.*

Si bien es un hecho positivo, no parece ser atribuible a una política institucional que haya transformado las condiciones de bienestar policial e incorporado mayor niveles de protección a los miembros de las fuerzas policiales. **El contexto actual ofrece elementos para inferir que la menor incidencia de atentados en contra de miembros de la policía obedece a que hay una decisión de las pandillas de no considerar por hoy a la Policía, como blanco prioritario de sus ataques.** Entre 2014 y 2018 los asesinatos de elementos policiales cometidos por estos grupos fueron una contra-respuesta de las pandillas en venganza ante los diversos abusos y ejecuciones dirigidas en contra de pandilleros, colaboradores y sus familias.

Cuadro 3. Número de policías asesinados en el país, 2014-2020

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
39	62	46	47	34	30	12

Fuentes: PNC, 2021; Aguilar, (2019); Fusades, (2019) y OUDH, (2019, 2020).

¿A qué puede atribuirse la notable reducción de policías asesinados por grupos delincuenciales en el último año y la significativa caída del uso de la fuerza letal en los últimos años?

Fuentes policiales consultadas para este informe señalan que hay directrices emanadas de las autoridades policiales para reducir la confrontación con miembros de pandillas, las cuales son parte de las demandas planteadas por estos grupos en el marco de las negociaciones con el Gobierno¹⁰.

“Mandaron a llamar jefes policiales (de Cabañas, San Miguel y de otros departamentos), para decirles que no querían intercambios de disparos con pandillas” (Miembro de la PNC).

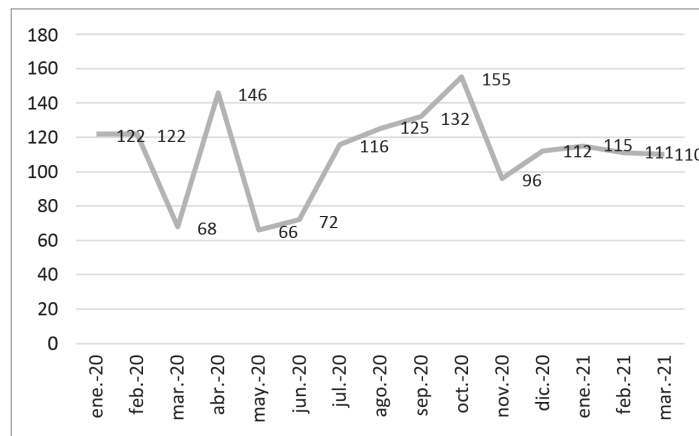
10. Miembro de la PNC que pidió anonimato.

Al margen de ello, es preciso señalar que la ocurrencia de al menos 1 evento de estos cada 2 días que derivaron en cerca de un centenar de muertos en 2020, sigue siendo preocupante en una institución policial que en años recientes toleró y animó graves abusos policiales. En 2020, los indicadores del uso de la fuerza letal seguían superando los parámetros internacionales establecidos en estos episodios, en un contexto en el que se advierten cada vez más distorsiones del papel de las fuerzas públicas debido a su creciente y manifiesta utilización política-partidaria.

Análisis del comportamiento de los homicidios

Un análisis del comportamiento mensual de homicidios en el período analizado revela marcadas variaciones. Si bien en términos generales se ha mantenido una tendencia decreciente, se han producido significativas fluctuaciones entre marzo y julio de 2020, que coinciden con el período de estricto confinamiento decretado a nivel nacional, y entre agosto y noviembre de 2020, meses en los que se produjo la apertura económica. A partir de diciembre de 2020 y en los primeros meses del 2021, la incidencia de muertes violentas se ha mantenido relativamente estable rondando los 110 asesinatos al mes¹¹.

Gráfico 3. Número de homicidios según mes. Período enero 2020 y marzo 2021



Fuente: Mesa Técnica para la Conciliación de Cifras de Víctimas de Homicidios y feminicidios, enero 2020- marzo 2021.

Los datos indican que entre febrero y marzo de 2020 el número mensual de homicidios pasó de 122 a 68, reducción que estuvo asociada a la cuarentena obligatoria y al estricto confinamiento domiciliario durante el primer semestre del año¹². Sin embargo, en el mes de abril del mismo año, en pleno período de cuarentena y en un escenario de fuerte militarización de los espacios públicos, se registraron 146 homicidios. Este mes estuvo marcado además, por varias jornadas sangrientas; como, las ocurridas entre el 24 y 28, en el que fueron asesinadas 85 personas.

La sospecha de un nuevo pacto entre el Gobierno de Bukele y las pandillas, no solo persiste, sino ha ido fortaleciéndose en el contexto de la pandemia.

Este abrupto repunte fue interpretado por algunos analistas como un mensaje de presión al Gobierno por parte de grupos delincuenciales, en un contexto en el que se advertían cada vez más indicios de un presunto acuerdo entre funcionarios del Ejecutivo y las pandillas

11. Mesa Técnica para la Conciliación de Cifras de Víctimas de Homicidios y feminicidios, Reporte de homicidios, 2020 y enero –marzo, 2021.

12. *Ibíd.*, 2020

para bajar los homicidios¹³. Sin embargo, no se descarta que también se hayan activado grupos de exterminio o de sicariato dadas las características y circunstancias en las que ocurrieron varios de los asesinatos registrados en el mes de abril.

No deja de ser llamativo que en un contexto en el que el país se encontraba militarmente sitiado (marzo-junio 2020), hayan ocurrido cerca de 400 homicidios, lo que da cuenta del fuerte control que ejercen los grupos delincuenciales en los territorios, aun en contextos de estados de emergencia.

Es preciso señalar que abril registró además el mayor número de enfrentamientos armados entre las fuerzas de seguridad y presuntos pandilleros de todo el 2020 (27), lo que dio como resultado 11 personas muertas. Estos mayores niveles de uso de fuerza letal se produjeron en un contexto en el que el Presidente llamó abiertamente a la Policía y al Ejército a recurrir al uso de las armas en contra de las pandillas¹⁴.

Bajo este contexto se advierte la concurrencia de diversos factores que parecen haber confluído en la reducción de la estadística de homicidios en 2020: el confinamiento y cuarentena domiciliar justificada bajo la emergencia de la pandemia y el cambio de patrones de los grupos delincuenciales, el repliegue de las pandillas debido al confinamiento y al presunto acuerdo con el Gobierno para bajar los homicidios, la notable reducción de los enfrentamientos armados y ejecuciones realizadas por la PNC y la FAES; así como la permanencia de la práctica de desaparición de los cuerpos de las víctimas de asesinatos por parte de pandillas y otros

actores. De hecho, las denuncias de desaparición de personas aumentaron en pleno auge de la cuarentena y han registrado incrementos abruptos en ciertos momentos del período analizado, luego de la apertura económica.

Alrededor de la notable y sistemática reducción de muertes violentas, persisten sospechas fundadas en torno a un nuevo acuerdo entre líderes de las pandillas y el Gobierno de Nayib Bukele¹⁵. A dos años de su llegada, no se puede respaldar con base en evidencia la hipótesis sostenida por el Gobierno de que la reducción de la mortalidad violenta sea resultado de la implementación del Plan Control Territorial.

Además del despliegue en áreas urbanas de grupos combinados denominados Fuerza Operativa Conjunta Antidelincuencial (FOCAS) en los primeros meses del nuevo Gobierno, no existe evidencia verificable de que se esté ejecutando un plan nacional articulado y consistente con base a indicadores de resultados, para erradicar los factores de riesgo asociados a las dinámicas criminales en los distintos territorios. Tampoco se conocen de intervenciones focalizadas en el nivel local que incorporen factores de éxito en la reducción de los homicidios.

De hecho, no es posible afirmar que la reducción de homicidios obedece a tales intervenciones debido a que la caída en los números de muertes violentas es bastante generalizada a nivel municipal, incluso en aquellos municipios que no figuran como zonas de

13. Sánchez, H. (2020), "Rotura entre la MS13 y el Gobierno salvadoreño pudo elevar los asesinatos, dice una experta", EFE, 2 de mayo de 2020 y Ávalos, J. (2020). *¿Cómo se explica el repunte de homicidios en plena emergencia por el Covid-19?* Revista Factum, 26 de abril de 2020

14. Diario El Mundo, (2020), "Bukele autoriza a policías y ejército fuerza letal para combatir a las pandillas", *Diario El Mundo*, domingo 26 de abril de 2020.

15. Martínez, C.; Martínez, O., Arauz, S. y Lemus, E. (2020), "Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral", *El Faro*, 3 de septiembre de 2020.

intervención del denominado Plan Control Territorial, de acuerdo a los propios datos de la PNC.

Además de la notable reducción de los enfrentamientos armados entre pandillas y policías y de los niveles de letalidad de estos eventos, varios hechos llamaron la atención en el contexto de emergencia producida por la pandemia: el señalamiento de la Corte de Cuentas de la República (CCR) sobre el desconocimiento de 100 mil beneficiarios de los bonos entregados por el Gobierno a familias afectadas por la pandemia, cuyo monto asciende a US\$30 millones y el abierto respaldo de miembros de pandillas a las medidas de confinamiento durante los primeros meses de la pandemia, quienes asumieron un rol de autoridad para hacer cumplir las disposiciones. Esto incluyó medidas aleccionadoras como golpes y amenazas hacia miembros de las comunidades que incumplían la cuarentena domiciliar. Se conoció además que en algunas comunidades populosas, las pandillas fueron las encargadas de distribuir los paquetes de comida a las familias; y, en otros casos, no permitieron el ingreso y la distribución de policías y militares a cargo de la distribución, sino únicamente a personal civil del Gobierno¹⁶.

Una investigación publicada en septiembre de 2020 por el periódico digital El Faro, que recopiló decenas de documentos relativos al ingreso de funcionarios y pandilleros a cárceles donde se encuentran reclusos liderazgos de la MS, reveló abundantes elementos para presuponer la existencia de un acuerdo entre funcionarios del actual Gobierno y líderes nacionales de la MS¹⁷.

16. Fuentes policiales refieren casos como el de las Colonias Chintut y alrededores, en Apopa, y en la colonia 22 de abril, en Soyapango. En esta última comunidad, durante la primera semana de junio, pandilleros impidieron el ingreso de contingentes de policías y soldados que pretendían realizar la distribución de paquetes de comida. Al consultar al jefe de la delegación policial, indicó que ya había un acuerdo con el director de la PNC de que a esas comunidades no ingresaría ni el ejército, ni la PNC, ordenándoseles a que regresaran a sus bases.

17. Martínez, C.; Martínez, O., Arauz, S. y Lemus, E. (2020), "Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral", *El Faro*, 3 de septiembre de 2020.

La desaparición de personas

Uno de los delitos que más está afectando a la sociedad salvadoreña y que supera en los últimos años a las propias cifras de homicidios, es la denuncia de personas desaparecidas. La falta de un registro único e integrado de reportes y casos denunciados, las severas discordancias entre los registros de las fuentes oficiales y el sub-registro de denuncias asociado a la falta de confianza en las instituciones de justicia, dificultan la tarea de estimar con mayor precisión el número de personas que han desaparecido en el país.

Si bien las estadísticas oficiales reportan una disminución del 15% en el número de reportes en 2020 respecto al año anterior, por tercer año consecutivo los reportes de desaparición de personas superan los registros de muertes violentas.

Cuadro 4. Reportes de personas desaparecidas, 2018-2021

2018	2019	2020	2021*
3,474	3,282	2,783	793

Fuente: Unidad Especializada de Personas Desaparecidas de la FGR
*1 de enero al 15 de abril 2021.

En lo relativo al primer cuatrimestre de 2021, datos provistos por la Unidad Especializada de Personas desaparecidas de la FGR, muestran un incremento en el número de denuncias respecto al mismo período de 2020. De acuerdo a estos datos, el 56% de las víctimas son hombres, el 37% son mujeres y en el 7% de los casos se desconoce el sexo de la víctima. Del total de víctimas reportadas, el 49% ha sido localizado con vida. Según el jefe de la Unidad Especializada se advierte en estos casos un fenómeno de ausencias voluntarias debido a problemas familiares, económicos o personales. Sin embargo, entre el grupo restante, alrededor del

4% ha sido localizado muerto, o no ha sido hallado ni vivo ni muerto. Los datos oficiales de los últimos años dan cuenta que, en alrededor de la mitad de los casos denunciados, las víctimas no han sido localizadas.

Es preciso reconocer los recientes esfuerzos del Estado salvadoreño en la creación de la Unidad Especializada y en el Protocolo de Acción Urgente, lo que posiblemente ha permitido mejorar la capacidad de respuesta para localizar aún con vida a un mayor número de personas desaparecidas en los casos conocidos a partir de julio de 2019. De un total de 116 casos hasta los primeros meses de 2021, el 43% han sido judicializados¹⁸. Sin embargo, su alcance sigue siendo limitado en tanto solo conoce casos “bajo criterios de intervención” previamente establecidos, debido en parte al poco recurso humano con el que cuenta (5 fiscales) y a las limitantes presupuestarias.

En la actualidad aún no se tiene claro cómo serán retomados los miles de casos de personas reportadas como desaparecidas antes de las reformas de 2019 y que no han sido localizadas ni vivas ni muertas. Las modalidades de desaparición de personas que han prevalecido en la última década y media en El Salvador indican que, luego de haber transcurrido unos días sin conocer el paradero de la persona desaparecida, existe una alta probabilidad de que haya sido asesinada¹⁹; por

tanto, aunque en la actualidad se están localizando vivas alrededor de la mitad de las víctimas de desaparición, persiste una severa deuda del Estado salvadoreño con miles de familias que reclaman conocer la verdad de lo sucedido, y encontrar y dar digna sepultura a los restos de sus familiares desaparecidos.

La denuncia de hechos de delincuencia común y de hechos de violencia social en un año pandémico

Todo análisis de los registros oficiales de hechos de delincuencia común en el período examinado, debe considerar el impacto del confinamiento domiciliario forzoso y de la reducción de la actividad económica en la disminución de actividades delictivas o el cambio de sus modalidades, principalmente las que se ejecutan en el espacio público. Asimismo, es preciso reconocer el mayor sub-registro en los reportes de denuncias derivado de las mayores dificultades para denunciar debido a la cuarentena y la menor capacidad de respuesta institucional para atender y consignar de manera efectiva tales hechos.

El siguiente cuadro consolida el número de hechos delictivos denunciados entre 2018 y 2020 y en el primer trimestre de 2021.

Cuadro 5. Hechos delictivos denunciados, 2018-2020 y enero-marzo 2021

	2018	2019	2020	2021*
Lesiones	3,674	3,797	2,982	941
Robos	3,272	3,117	2,607	901
Hurtos	6,767	7,169	5,177	1,501
Extorsión	1,636	2,114	1,341	313
Robo y hurto de vehículo	1,403	1,064	985	333

Fuente: PNC

*Los datos corresponden al período del 1º de enero al 28 de marzo de 2021.

18. Entrevista con el jefe de la Unidad Especializada de Personas Desaparecidas, de la FGR, Alvin Serrano.

19. Fespap (2021). Desaparición de personas en El Salvador. San Salvador: Fespap Ediciones, abril de 2021.

Como puede advertirse, en todos los hechos delictivos analizados en 2020 se registró una disminución en el número de denuncias en relación a años previos. En el caso de la extorsión, si bien la capacidad de los grupos delincuenciales para extorsionar se vio más limitada debido a la paralización de las actividades económicas en los meses de confinamiento estricto y las víctimas tuvieron dificultades para denunciar, las denuncias registraron un aumento a partir de agosto de 2020 con la apertura económica. Adicionalmente a muchas víctimas se les exigió un aumento en montos en concepto de los pagos atrasados durante la pandemia, según la FGR²⁰. **Los datos relativos al primer trimestre de 2021 advierten sobre un aumento en las lesiones, los robos, los hurtos y el robo y hurto de vehículo. Es previsible una mayor incidencia de delitos contra la propiedad debido al aumento en los niveles de desempleo y al deterioro de la situación económica.**

La falta de previsión del Estado respecto al aumento de la violencia en los espacios privados durante el período de la cuarentena domiciliar, principalmente en contra de grupos vulnerables como las mujeres y la niñez, desvela nuevamente una dimensión de la debilidad institucional, esta vez expresada en la incapacidad del Estado para activar sistemas de protección hacia grupos vulnerables en contextos de emergencia.

3. Incidencia de las personas retornadas en la situación de la seguridad pública

En los análisis de la situación de seguridad en El Salvador, suelen considerarse las deportaciones, principalmente las que corresponden a personas con antecedentes criminales, como un factor que ha incidido negativamente en el aumento de la criminalidad en el país.

Efectivamente, El Salvador se enfrenta en los últimos años a un continuo e ingente flujo de personas retornadas. El cambio en las políticas migratorias de Estados Unidos y los acuerdos políticos entre Estados Unidos y México para detener la migración irregular ha derivado en los últimos años en un aumento de retornos forzados de salvadoreños y otros centroamericanos que intentan cruzar las fronteras de ambos países, o que se encuentran viviendo en Estados Unidos. Datos de la Dirección General de Migración y Extranjería indican que entre enero de 2020 y marzo de 2021 fueron retornadas 11,689 personas, de las cuales el 27.8 % fueron devueltos por haber cometido algún delito²¹.

Los registros de denuncias de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar en 2020 también experimentaron una reducción. Sin embargo, las limitantes impuestas por la pandemia para denunciar, el mayor temor de las víctimas para reportar los hechos, debido a que muchas de ellas se encontraban confinadas con su agresor; y la paralización de muchos servicios de atención a las víctimas durante los primeros meses de la pandemia, se sumaron a las tradicionales fuentes de sub-registro de estos eventos.

Cuadro 6. Número de denuncias de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar, 2019-2020

	2019	2020
Delitos sexuales	5,263	3,845
Violencia intrafamiliar	1,293	1,188

Fuente: Tomado de OUDH, 2019 y 2020 con datos de la FGR.

20. López, J., "FGR: rebrote de extorsiones después de confinamiento por el coronavirus", *Diario El Mundo*, 20 de diciembre de 2020.

21. Datos provistos por la Dirección General de Migración y Extranjería mediante solicitud de acceso a información.

Sin embargo, al examinar los cargos por los que este último grupo ha sido retornado, alrededor de la mitad es señalado por cometer faltas o delitos menores.

Es decir que, del total de connacionales retornados en los últimos 15 meses, solo el 15.2% ha cometido un delito grave o ha sido identificado como pandillero.

II. La institucionalidad de la seguridad pública

1. El presupuesto asignado al ramo de seguridad

El ramo de Seguridad es una de las áreas prioritarias del Estado salvadoreño a la que se le ha asignado más presupuesto en la última década, en tanto la seguridad ha sido uno de los desafíos más grandes que ha enfrentado. El cuadro siguiente muestra los presupuestos modificados para los años 2018 y 2020 y el presupuesto aprobado para el 2021.

Cuadro 7. Presupuesto asignado y modificado para el ramo de seguridad (en millones US\$)

2018	2019	2020	2021
424.4*	504*	593.3**	646.3***

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2018-2021.

*Presupuestos modificados.

**Presupuesto modificado para el Ramo de Seguridad. Informe de Ejecución presupuestaria del Estado. Segundo semestre 2020, pg.55

***Presupuesto votado en la Asamblea Legislativa

Las cifras muestran que entre 2018 y 2021 el presupuesto asignado ha crecido en US\$222 millones, lo que representa un 52% de aumento. En los primeros dos años de Gobierno, este ha incrementado en US\$142 millones. Esta es el área del Estado que más ha crecido, pese a que predomina una retórica que posiciona el tema de la seguridad como el mayor logro de la gestión gubernamental. En contraste con las lógicas de planificación y

gestión de las políticas públicas en las que los presupuestos estatales están basados en un plan y una estrategia, en el caso salvadoreño se desconoce de la existencia de una política y planes de seguridad con metas e indicadores de resultados. Tampoco se conocen las evaluaciones de impacto y los indicadores de éxito de las primeras etapas del Plan Control Territorial que permiten justificar la pertinencia de su continuidad. **En términos generales, la gestión de la Política de Seguridad ha estado caracterizada por la improvisación, opacidad y falta de rendición de cuentas, lo que impide justificar con base técnica, los incrementos presupuestarios**

2. La pérdida del rol y definición Constitucional de la PNC y su situación interna

La PNC, surgida de los Acuerdos de Paz, fue concebida como un cuerpo policial de naturaleza civil, profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajena a toda actividad partidista, cuya actuación se enmarca dentro de los principios democráticos, apego a la ley y la noción de la seguridad como un servicio de Estado a la ciudadanía²². Tres décadas después de su fundación, se ha convertido en la antítesis de la visión aspiracional que planteó el Pacto de Chapultepec.

² **Si bien el debilitamiento institucional y la desnaturalización no es reciente y su proceso de deterioro interno se ha visto marcado en los años recientes por la adopción e instauración de una subcultura de mayores abusos, excesos y violaciones a los derechos humanos, en los últimos dos años ha experimentado un proceso de instrumentalización política sin precedentes.**

22. Naciones Unidas (1992), "Acuerdos de El Salvador: en el camino de la Paz", (mimeo).

Este comportamiento de la PNC que la ha mostrado dispuesta a acompañar cuestionadas decisiones del presidente Bukele, ha llevado a la institución garante de la legalidad a transgredir la ley y la Constitución, a atentar contra otros órganos e instituciones de Estado, a desacatar órdenes judiciales, a amedrentar y perseguir críticos al Gobierno y a obstaculizar investigaciones iniciadas por la FGR para proteger al Gobierno frente a acusaciones de actos de presunta corrupción cometidos durante la pandemia. Un elemento más que está terminando con la institucionalidad de seguridad creada por los Acuerdos de Paz y el rol constitucionalmente asignado, es su supeditación a la conducción estratégica de la seguridad interna, que en la práctica ha sido otorgada a la FAES.

Luego de la toma militar del 9 de febrero de 2020, en la que el propio titular de la PNC junto a los ministros de Seguridad y Justicia y de Defensa dirigieron los operativos para sitiar y amenazar a los miembros de la Asamblea Legislativa, la institución ha tomado un peligroso rumbo.

Durante la pandemia, bajo la justificación de garantizar el cumplimiento de la cuarentena obligatoria, miembros de la PNC y la FAES, respaldados por el Ejecutivo, cometieron diversos atropellos en contra de la población, que incluyó la detención arbitraria e ilegal de miles de personas en los denominados centros de contención y diversas vulneraciones en contra de derechos fundamentales como la integridad y la libertad personal de miles de ciudadanos. Las detenciones arbitrarias y atropellos ejecutados por la PNC y el ejército continuaron en abierto desacato a las resoluciones de la Sala de lo Constitucional (SCN) que ordenaban la liberación de las personas retenidas y les prohibían continuar con las detenciones ilegales²³.

23. Véase: Observatorio Universitario de Derechos Humanos (2021), "Informe anual. Estado de derechos humanos en El Salvador 2020"; Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, abril de 2021; Fusades (2020), "El Salvador, año Político: junio de 2019-mayo de 2020/ Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2021; Fespad (2020), "Impacto de la pandemia COVID-19 en los derechos humanos y seguridad pública", Fespad, diciembre de 2020.

El director de la PNC desobedeció además la orden de la Asamblea Legislativa para llevar por apremio al Ministro de Hacienda a una comparecencia de una Comisión especial de la Asamblea Legislativa el 2 de octubre de 2020, en la que el titular debía explicar dudas sobre el uso de los fondos públicos asignados para la atención de la pandemia. El 3 de octubre de 2020, Arriaza Chicas incurrió en el desacato de un requerimiento fiscal que ordenaba a la PNC intervenir en la apertura del relleno sanitario de Nejapa cuyo acceso se encontraba bloqueado por sindicalistas que se negaban a dejar ingresar los camiones de basura, generando riesgos para la salud pública²⁴.

Un grave episodio de obstrucción al trabajo de investigación de la FGR fue protagonizado nuevamente por la PNC, esta vez en una operación al mando del comisionado Omar García Funes, quien a cargo de un contingente de la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO), amedrentó a fiscales que realizaban un allanamiento mediante una orden judicial en las instalaciones del Ministerio de Salud (MINSAL), como parte de las investigaciones por presunta corrupción en las compras públicas, iniciadas por la FGR y la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES)²⁵.

Otra omisión fue señalada nuevamente a la PNC el 30 de noviembre de 2020, en la que evitó intervenir en un episodio de privación de libertad de magistrados y empleados del Tribunal Supremo Electoral (TSE) por parte de militantes del partido Nuevas Ideas (NI), quienes impidieron por cerca de 4 horas la salida de funcionarios de la sede del Tribunal, como parte de las acciones de exigencia para la inscripción de sus candidaturas²⁶. Este hecho generó preocupaciones

24. FUSADES (2021), "Informe de coyuntura legal e institucional, Segundo semestre de 2020"; Fusades, febrero 2021, págs. 16 y 17.

25. Calderón, B., "PNC pierde credibilidad y Fiscalía pierde confianza en ellos, advierte fiscal general ante intento de obstaculizar allanamiento", *La Prensa Gráfica*, 11 de noviembre de 2020.

26. Rodríguez, M., "Militantes de Nuevas Ideas privan de libertad a empleados y magistrados del TSE", *El Diario de Hoy*, 30 de noviembre de 2020.

en torno al rol parcializado que podría jugar la Policía en las elecciones legislativas de febrero de 2021 y a su creciente politización partidaria.

La lealtad ciega y el compromiso del director de la PNC con el proyecto político del presidente Bukele y su grupo, ha continuado a lo largo del segundo año de Gobierno y se ha puesto de manifiesto ante los graves acontecimientos del 1 de mayo de 2021, en el marco de la toma de posesión de la nueva Asamblea Legislativa dominada por la bancada del partido oficial. Patrullas policiales vigilaban el domicilio de algunos magistrados depuestos de la Sala de lo Constitucional, lo cual se interpretó como un claro amedrentamiento, luego de que fueron destituidos de forma arbitraria por la bancada oficialista en un hecho que ha sido considerado un golpe de Estado a la Corte Suprema de Justicia (CSJ)²⁷.

Esa misma noche la Policía controló las instalaciones de la CSJ para que tomaran posesión los funcionarios nombrados por Nuevas Ideas. Una situación similar ocurrió con la destitución arbitraria del Fiscal General y el nombramiento de facto de un funcionario presuntamente afín al presidente. Esta vez, en un acto de evidente respaldo político, pero que también podría interpretarse de intimidación a los detractores del Gobierno, la cúpula policial conformada en su mayoría por oficiales cuestionados en el pasado por sus vínculos y colaboración con la criminalidad organizada, externó en conferencia de prensa, su respaldo para trabajar en conjunto con el recién nombrado fiscal, Rodolfo Delgado²⁸.

La deposición abrupta del ex fiscal Raúl Melara, sin seguir el procedimiento legal establecido y el nombramiento ilegítimo del fiscal Delgado,

27. Pacheco, M., Portillo, D. y Valencia, D. (2021), "Nuevas ideas golpean a la sala y crea una a su medida", *La Prensa Gráfica*, 2 de junio de 2021.

28. Véase: Silva, H. (2014), "Infiltrados. Crónica de corrupción en la PNC (1992-2013)", UCA Editores, 2014, y Jordán, L., "El cuestionado escudo policial del fiscal Rodolfo Delgado", *La Prensa Gráfica*, 4 de mayo de 2021.

podría obedecer a la urgencia del actual Gobierno de impedir el avance de al menos 13 investigaciones abiertas en contra de funcionarios de Gobierno por indicios de corrupción en el manejo de los fondos durante la pandemia; así como la indagación por lavado de dinero en contra de Alba Petróleo iniciada por Melara²⁹.

El nombramiento como fiscal adjunto de Carlos Linares, también es objeto de preocupación por su cuestionado desempeño al frente de la Inspectoría General de la PNC, al haber absuelto casos de oficiales señalados de hechos delictivos y favorecido un mayor clima de impunidad al interior de la institución³⁰.

Todos estos graves acontecimientos muestran a una cúpula policial dispuesta a traspasar cualquier límite y a dejarse instrumentalizar políticamente en defensa y respaldo de un partido político, lo que evidencia que la PNC ha perdido su rol y definición institucional como institución garante de la legalidad al servicio de los ciudadanos. De continuar en esta dirección, El Salvador podría estar retornando a un pasado que se creía superado, en el que se vuelve a recurrir a las instituciones armadas como instrumentos de control político.

El deterioro institucional interno podría estar en un punto de no retorno

Pese a las falencias organizativas y a los problemas de efectividad que ha enfrentado la PNC a lo largo de su desarrollo, ha contado con directrices, procedimientos e instrumentos normativos internos que han permitido

29. Flores, R., "El sorpresivo regreso de Rodolfo Delgado a la fiscalía", *La Prensa Gráfica*, 3 de mayo de 2021.

30. Bernal, D. (2021), "Exinspector policial es el nuevo fiscal adjunto", *La Prensa Gráfica*, 20 de mayo de 2021.

hacer funcionar la institucionalidad en materia de gestión y organizar con relativa eficacia los servicios operativos. Sin embargo, en la actualidad el manoseo del cual es objeto la institución policial por parte de actores externos y su mayor instrumentalización política, parece estar permeando su funcionamiento interno.

Fuentes policiales consultadas señalan que en los últimos dos años se advierten graves distorsiones en el funcionamiento interno y en el nombramiento de los elementos policiales, que están profundizando la debilidad institucional de la PNC³¹. A continuación, se señalan algunas de los principales problemas advertidos por elementos de la corporación policial.

Injerencia de grupos de poder fáctico en decisiones estratégicas y en el nombramiento de subdirectores y jefaturas claves

Mayor injerencia de varios grupos de poder político, en el nombramiento o destitución de subdirectores y jefaturas policiales y en decisiones de carácter interno dentro de la PNC, algunos de los cuales son independientes de la línea del actual Director. Luego de las elecciones legislativas y municipales y la pérdida de poder de GANA, se advierte que algunos de estos grupos pasarán a responder directamente al presidente Bukele.

El nombramiento de jefaturas y asignación de personal operativo presuntamente se hace irrespetando los requisitos establecidos en la Ley de la Carrera Policial, con base a influencias y compadrazgos. Bajo esta lógica, estas cuotas deben lealtad y subordinación a sus padrinos políticos.

Estas decisiones han profundizado la continua rotación de oficiales y de personal del nivel básico, sin considerar los criterios establecidos relativos a las necesidades y

perfiles de los puestos; lo anterior, genera inestabilidad en el personal policial y en los roles de servicio, desprofesionalización de personal especializado y una mayor des- institucionalización de la corporación, con graves implicaciones en la calidad de los servicios policiales que requiere la población.

Mayor centralización en la toma de decisiones estratégicas y operativas y exclusión de personal policial que no es cercano a los círculos de poder

Centralización de toma de decisiones entre los grupos de oficiales allegados al Director, tanto a nivel estratégico, como de las unidades policiales. Se señala que los espacios colectivos en los que se tomaba en cuenta las opiniones del personal policial han desaparecido.

El resto de elementos policiales que actualmente no tienen injerencia institucional por no pertenecer a los actuales círculos de poder, se encuentran marginados. A nivel del personal básico se señala que buena parte de ellos están tranquilos y satisfechos tanto porque están recibiendo los bonos trimestrales como compensación económica, como porque tienen menos exigencias de trabajo operativo relativo a la persecución de grupos de pandillas; además de que se han reducido significativamente los atentados de las pandillas hacia miembros de la PNC como lo evidencian los datos.

Clima institucional de incertidumbre y temor

En el caso de los oficiales que no son considerados de confianza del Director o no tienen vínculos con los grupos de poder que controlan actualmente la policía, prevalece el temor y la incertidumbre no solo en relación al aislamiento o degradación

31. Elementos policiales consultados que solicitaron mantenerse en el anonimato.

que han sufrido algunos al no asignarles cargos, o colocarlos bajo jefaturas de menor rango, sino en relación a amenazas o intimidación de que están siendo objeto por parte de las autoridades actuales.

En otros casos, se han producido traslados arbitrarios como castigo por haber investigado a pandilleros o haber ingresado a zonas en las que las pandillas habían pedido que no ingresaran miembros ni de la PNC ni de la FAES.

En materia de bienestar policial, además del bono trimestral de alimentación y un aumento temporal de US\$200 que no ha sido incorporado dentro del salario nominal formal del personal policial, se desconoce sobre la adopción de nuevas políticas salariales, de incentivos institucionales y de mejoras en las prestaciones laborales orientadas a dignificar la labor policial. A nivel de infraestructura policial, no se conoce de medidas para mejorar las sedes policiales y las condiciones de habitabilidad del personal operativo que realiza turnos. A su vez, no existen planes estratégicos tanto en materia de las políticas de seguridad, como a nivel del trabajo policial. Muchas de las decisiones operativas tomadas en los últimos dos años responden a estrategias mediáticas, más que a una visión estratégica de la seguridad.

El debilitamiento de las áreas de investigación y de combate a la narcoactividad

Existe un debilitamiento de las áreas neurálgicas para el combate de la criminalidad como las de investigación, combate a la narcoactividad e inteligencia policial, expresado en la reducción significativa de personal especializado, vehículos y otros recursos que fueron trasladados a la Subdirección de Seguridad Pública para constituir las unidades denominadas FOCAS que se desplegaron en la primera etapa del denominado Plan Control Territorial como equipos de patrullaje e intervención en áreas urbanas del país.

En términos del trabajo operativo, el debilitamiento de las áreas de investigación debido a la disminución de personal asignado a Antinarcóticos y la reducción de las operaciones marítimas en aguas internacionales, ha influido en la disminución de las incautaciones de droga en los últimos dos años. La jefa de la Unidad Especializada de Delitos de Narcotráfico de la FGR, Olga Rivera, considera que entre 2015 y 2018 aumentaron los volúmenes de incautaciones de drogas porque se realizaron operaciones conjuntas entre varios países en aguas internacionales³². El siguiente cuadro muestra en kilogramos de cocaína, aquellas realizadas entre 2014 y 2020.

Cuadro 8. Incautaciones anuales de cocaína (en Kilogramos), 2014-2020

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2,386.2	4,136.7	10,384.7	7,973.5	15,036.9	1,409.5	1,868.4

Fuente: PNC, (2020 y 2021) y Jordán, L. con datos de PNC, (2014-2017).

32. Jordán, L., "Incautación de cocaína disminuyó en los últimos dos años", *La Prensa Gráfica*, 25 de enero de 2021.

En los últimos dos años, dichas incautaciones de droga han sido realizadas principalmente en vías terrestres. Estos datos sugieren que el delito de tráfico de drogas no parece estar entre las prioridades de seguridad del actual Gobierno, pese a que es uno de los negocios más lucrativos de la criminalidad organizada a nivel local y transnacional.

Alrededor de la significativa caída de las incautaciones en aguas internacionales, surgen inquietudes relacionadas con las posibles razones de esta reducción. Dado que estas operaciones han sido esfuerzos cooperativos entre el Gobierno de Estados Unidos y El Salvador, amparados en convenios de cooperación bilateral, cabe preguntarse si el aflojamiento de los controles y las operaciones de interdicción en aguas internacionales es una decisión unilateral del Gobierno de Nayib Bukele, o si se trata de una decisión compartida con Estados Unidos. En cualquier caso, resulta inquietante que, en un período caracterizado por el aumento de la oferta derivada de la sobreproducción de cocaína en Sur América, se hayan reducido las operaciones conjuntas de interdicción en aguas internacionales.

Por otra parte, en el contexto de la pandemia, organismos como Global Initiative señalan que las redes criminales han adaptado sus modalidades criminales y encontrado una ventana de oportunidad para incursionar en otros negocios, incluyendo el contrabando y la falsificación de insumos médicos. Asimismo, han surgido nuevos actores y ha proliferado la industria del sexo en línea y las redes de trata y explotación sexual; así como el suministro de drogas a domicilio³³. Sin embargo, en El Salvador, estas y otras actividades de la criminalidad organizada no parecen ser hoy prioridad en las políticas de seguridad.

El desmantelamiento de las unidades de control policial

Las instancias de control y fiscalización interna, como la Unidad de Control, la unidad de Investigación Disciplinaria y la Unidad de Asuntos Internos de la PNC, han sido aún más debilitadas desde 2009 con la significativa reducción de personal y recursos materiales asignados a estas áreas. El retiro de alrededor del 40% del personal de la Unidad de Control y la de Asuntos Internos ha debilitado aún más las capacidades de investigación disciplinarias de estas unidades de fiscalización interna. Estas decisiones evidencian la falta de interés por controlar el desempeño y la actuación policial, pese a que en los últimos años elementos policiales han mostrado mayor proclividad a ejercer abusos, excesos y cometer hechos delictivos.

La Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP) tiene por competencia el control y fiscalización de los servicios operativos y de gestión de la PNC, y de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), con especial observancia a los Derechos Humanos. La IGSP tiene en la actualidad un perfil aún más bajo que el que mantuvo durante la administración de Sánchez Cerén. La Inspectora de Seguridad Pública, Carol Murcia de Beloso, nombrada por el actual Gobierno no ha tenido mayor protagonismo ni visibilidad pública, incluso en los primeros meses de la pandemia, en los que la PNC fue señalada de cometer diversos abusos y atropellos en contra de la población y ante lo cual organizaciones nacionales e internacionales externaron su preocupación. Se desconoce si su nombramiento se realizó previa consulta con el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y el Fiscal General. Es preciso señalar que el informe de labores anual que debe presentar la titular de esta instancia al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) para el período junio 2019- mayo 2020 y que

33. Véase: Herrera, M., "El impacto de la pandemia sobre el crimen organizado", Plaza Pública, 16 de abril de 2020.

debe ser puesto a disposición del público en su página web, no está disponible³⁴.

El mayor debilitamiento de las instancias de control interno debido al retiro significativo de recurso humano y material, deja aún más limitada la labor de la Inspectoría como contralor a la función policial.

Esto puede estar impactando aún más en las capacidades institucionales para recibir, tramitar y resolver denuncias internas y externas en contra del personal policial que ha incurrido en faltas al servicio, violaciones a los derechos humanos y conductas delictivas. El siguiente cuadro muestra el consolidado de denuncias recibidas en la IGSP entre los años 2018-2020 y enero-marzo 2021, según la clasificación del hecho utilizada por esta instancia.

Cuadro 9. Denuncias de elementos policiales en la IGSP, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
Faltas al servicio	330	286	209	52
Violación de derechos humanos	701	824	606	901
Conducta de delito	342	257	197	58
Total	1,374	1,367	1,014	311

Fuente: IGSP, (2018-2021).

Una lectura descriptiva de los datos anteriores sugiere que en 2020 las denuncias recibidas en esta entidad en contra de elementos policiales (1,014) se han reducido en relación al año anterior, en el que se registraron 1,367 quejas. Esto resulta paradójico en un contexto en el que la institución policial enfrentó serios cuestionamientos y denuncias en instancias de justicia, en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y en organizaciones de derechos humanos por graves vulneraciones cometidas en el marco de la cuarentena y el confinamiento domiciliario. La pérdida de confianza

para denunciar podría estar a la base de tal reducción, pero también las mayores dificultades para interponer la queja debido al confinamiento y a la menor atención institucional que pudo haberse dado a esta área, debido a las demandas de mayor presencia policial durante la emergencia.

A excepción de la información anterior, la IGSP no entregó datos vía solicitudes de acceso a la información, relativos al número de procesos disciplinarios abiertos de oficio en contra de elementos policiales, procesos disciplinarios iniciados, número de casos remitidos a la FGR, ni sobre resoluciones emitidas por los Tribunales Disciplinarios para el período analizado. Esta falta de acceso a información impide conocer el trabajo de una entidad clave en la fiscalización y control de la institución que ostenta el ejercicio del monopolio de la fuerza, en un contexto de graves desviaciones de su rol y mandato constitucional.

3. La situación del personal policial ante la pandemia

En el contexto de la pandemia se evidenciaron las condiciones de abandono y vulnerabilidad en que se encontraba el personal policial, principalmente del nivel básico al estar en la primera línea de respuesta al COVID-19. Durante los primeros meses, miembros de la PNC ejecutaban las acciones de control y vigilancia de la población (revisiones, detenciones, traslados de personas a centros de contención) para garantizar el cumplimiento de la cuarentena obligatoria, sin contar con protocolos de prevención y sin la suficiente dotación de insumos básicos para protegerse de contagios.

El inicio de la emergencia conllevó a la suspensión de licencias del personal policial, quienes estuvieron en turnos continuos de trabajo durante los primeros meses, sin contar con las condiciones de distanciamiento, aislamiento y sanitización en las

34. En el sitio donde debe encontrarse la Memoria de Labores correspondiente al primer año de trabajo de la titular, solo se encontró un informe de gestión de enero a diciembre de 2019.

sedes policiales. Aunque las autoridades policiales se mostraron herméticas para informar sobre la incidencia de contagios al interior de la PNC, se tuvo conocimiento de contagios masivos en algunas unidades especializadas y áreas operativas. Según el Movimiento de Trabajadores de la PNC, hasta julio del 2020 habían fallecido por COVID-19, 35 elementos de la corporación³⁵. En los primeros tres meses de la pandemia, el director de la PNC informó de que 545 agentes habían resultado contagiados. Sin embargo, el Movimiento de Trabajadores de la PNC informó sobre estimaciones de 1,200 agentes contagiados asintomáticos, cuyo diagnóstico no había sido confirmado por falta de pruebas³⁶. Esta situación puso en riesgo de contagio a todos los miembros de la corporación y a sus familias, quienes continuaron trabajando sin adoptar medidas de aislamiento o distanciamiento social. El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos se pronunció sobre la falta de medidas de bioseguridad del personal policial mientras realizaba las intervenciones policiales, según pudieron constatar en un sondeo realizado por la PDDH entre el 31 de marzo y el 11 de abril de 2020 en 181 controles vehiculares.

4. Un nuevo titular llega al ramo de seguridad

El 26 de marzo de 2021 el presidente Bukele nombró a un nuevo Ministro de Justicia y Seguridad Pública. Sin explicar las razones de la destitución de Rogelio Rivas, quien había fungido como titular de la cartera de seguridad desde la llegada del nuevo Gobierno, el presidente decidió nombrar a Gustavo Villatoro como nuevo ministro del ramo. Villatoro se había desempeñado previamente como Director de Aduanas y posteriormente como superintendente del sistema financiero durante la administración Bukele.

El recién nombrado ministro ha llegado al cargo con la promesa de mejorar la investigación y el esclarecimiento

de graves crímenes como los homicidios y desapariciones, con acciones que incluyen posibles reformas a los códigos penales.

Habrà que esperar el tipo de cambios que se producen en los enfoques de persecución del delito y en las dinámicas de los grupos de poder fáctico que se disputan el control de las decisiones al interior de la Policía, con el nombramiento del ministro Villatoro.

III. Otros actores de la seguridad y la justicia

1. El peligroso e injustificado crecimiento numérico y protagonismo de la FAES

Si bien desde la administración Funes, la FAES ha ganado cada vez más espacios de participación en las decisiones de seguridad, en este nuevo ciclo político, su participación y posicionamiento, tanto en el ámbito de la seguridad pública como en la vida política del país, está adquiriendo otra dimensión. Su injerencia y mayor protagonismo en la vida nacional, se cierne como amenaza a la gobernabilidad y estabilidad democrática.

El respaldo político del actual Gobierno a la institución armada se expresa en un aumento de efectivos militares en labores de seguridad, en la ampliación de facultades y funciones, sin la supeditación a la PNC y en la mayor asignación presupuestaria, tanto para el ramo de la Defensa como para tareas de seguridad.

En lo relativo a los recursos asignados, contrario a la reducción del gasto militar que establecieron los Acuerdos de Paz, la institución militar ha incrementado de forma progresiva su presupuesto anual desde inicios de la década pasada. Durante el período de la administración Funes, Defensa registró un aumento presupuestario sin precedentes desde la firma de los Acuerdos de Paz.

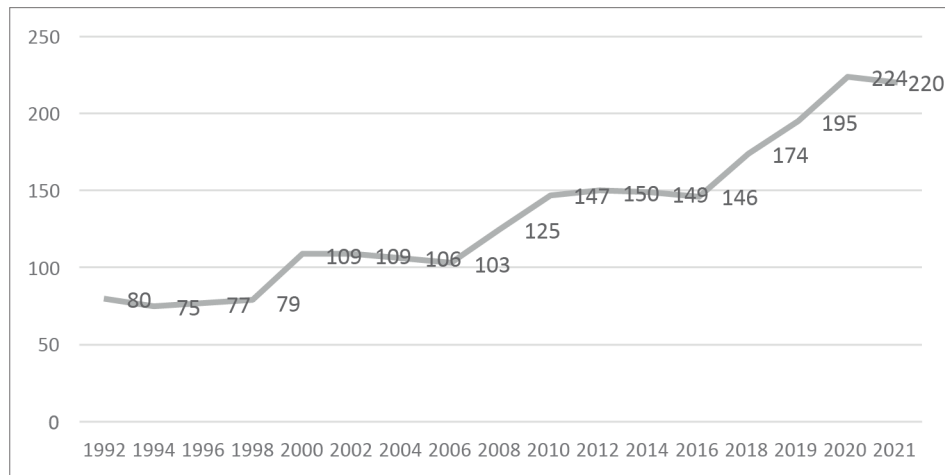
35. López, J. "35 policías pierden la vida por pandemia de COVID-19 y falta de protección", *El Diario de Hoy*, 9 de julio de 2020.

36. *Ibid.*

Entre 2008 y 2014, el presupuesto anual de este ramo aumentó en US\$47 millones. Sin embargo, entre 2016 y 2020 este creció en US\$78 millones, lo que representa un incremento del 53.4%.

Para el 2021 el presupuesto se mantiene en US\$220 millones de dólares. En las últimas tres décadas, luego del fin del conflicto armado, el presupuesto asignado a Defensa está cerca de triplicarse.

Gráfico 4. Presupuesto anual asignado a la FAES, 1992-2021



Fuente: Aguilar, J. (2016) y Ministerio de Hacienda, (2018-2020).

En la práctica, el presupuesto asignado al ramo de Defensa en 2020 estuvo cerca de alcanzar los US\$300 millones, al considerar la erogación proveniente de la PNC para tareas de seguridad, que para ese año alcanzó una ejecución presupuestaria de US\$67,065,036,077, de acuerdo a información provista por el Ministerio de la Defensa³⁷. Es preciso señalar que los recursos asignados a dicho Ministerio para las tareas de apoyo a la seguridad son fondos que le son restados a la PNC de su presupuesto anual. Esto se traduce en un debilitamiento institucional tanto en términos de los recursos que le son sustraídos, considerando las históricas limitantes presupuestarias enfrentadas por la corporación policial, como en términos de la atribución de funciones que constitucionalmente son de estricta competencia de la policía.

Otro aspecto que hay que destacar es el considerable aumento presupuestario asignado a la FAES para las

tareas de seguridad en relación a años anteriores, pese a que el número de efectivos militares asignados es similar. El siguiente cuadro muestra datos relativos al número de efectivos militares asignados a tareas de seguridad en 2010 y 2020 y el presupuesto asignado.

Cuadro 10. Efectivos militares y presupuesto asignado a tareas de seguridad, 2010 y 2020

	2010	2020
Efectivos militares en tareas de seguridad	8,200	8,626
Presupuesto asignado	17,244,349.00	67,065,036.077

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 2010 y 2020.

Como puede verse, en una década, el monto presupuestario asignado a las tareas de apoyo a la seguridad ha crecido en alrededor de 4 veces, pese a que el número de efectivos se mantiene en cifras similares a las de 2010.

37. Datos provistos por el Ministerio de la Defensa Nacional mediante solicitud de acceso a información.

Así como en el pasado, la lealtad de la FAES se asegura con aumentos o refuerzos presupuestarios y mayor asignación de recursos.

Entre enero y diciembre de 2020 el número de efectivos militares asignados en apoyo a la seguridad, han tenido un crecimiento acelerado, al pasar de 7,300 en enero a 8,626. Este número sigue siendo elevado, tomando en cuenta que la participación de la FAES es de carácter excepcional y extraordinaria, según lo establece la Constitución.

A la vez, este elevado contingente no se justifica a la luz de la reducción de homicidios y de los logros en seguridad destacados por el Gobierno, en los que se señala que El Salvador es ahora un país seguro. Tradicionalmente, los aumentos de efectivos militares en tareas de seguridad se han autorizado mediante decretos ejecutivos que se van prorrogando en el tiempo. En la actualidad, el Gobierno ha optado por reformar tales decretos en vez de prorrogarlos³⁸. Este cambio en la forma conlleva los mismos efectos en términos de recurrir a decretos ejecutivos para volver permanente, una tarea que constitucionalmente es excepcional y que solo se justifica cuando se hayan agotado los medios ordinarios para cumplirla. Un nuevo decreto ha autorizado la permanencia de la FAES hasta diciembre de 2021, sin que el Ejecutivo haya presentado el informe requerido por ley en el que se justifique su continuidad en el ámbito de seguridad pública³⁹. El desplome de los homicidios en la estadística oficial y los logros publicitados por el Gobierno de El Salvador en materia de seguridad son argumentos bajo los cuales no se justifica la prórroga de esta atribución excepcional de la FAES.

En relación al número de efectivos militares activos en el ramo de Defensa, no se logró tener acceso a un dato actualizado, debido a que esta información fue declarada reservada por considerar que puede poner en riesgo la seguridad o defensa nacional. Sin embargo, desde 2009 se advierte un crecimiento sin precedentes de militares activos al pasar de 8,682 a 24,799 entre 2009 y 2014⁴⁰.

De acuerdo al Ministerio de la Defensa, entre abril de 2020 y abril de 2021, han ingresado a la FAES 3,168 nuevos elementos. En la actualidad, se advierte una alarmante equiparación numérica de la fuerza policial y la fuerza militar, con números que rondan las 28,000 efectivos militares activos y 28,158 elementos policiales.

Estos datos indican que el número de efectivos militares se ha triplicado en la última década sin justificación, en tanto no existen amenazas externas o conflictos regionales que pongan en riesgo la soberanía nacional.

En este contexto, el rol político asumido por la FAES desde la llegada del actual Gobierno, representa una amenaza a la gobernabilidad democrática y a la estabilidad política del país. **En menos de dos años el Ministro de la Defensa, apoyado por la cúpula militar actual, ha incurrido en graves violaciones al rol y mandato Constitucional de la institución armada al dirigir y acompañar la toma militar de la Asamblea Legislativa el 9F, desobedecer el cumplimiento de resoluciones de la Sala de lo Constitucional relativas a suspender las detenciones ilegales en las que las institución armada junto a la PNC incurrieron durante el período de cuarentena**

38. FUSADES (2021), "Informe de coyuntura legal e institucional. Segundo semestre de 2020", FUSADES, febrero 2021, pág. 18.

39. Decreto Ejecutivo No. 46 del 11 de diciembre de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 255 Tomo 429 del 23 de diciembre de 2020.

40. Aguilar, J. (2016), "El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente", en Re- conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte, Fundación Heinrich Böll, enero de 2019.

obligatoria y desacatar de forma reiterada en seis oportunidades una orden judicial que mandaba a la institución armada abrir los archivos militares para el avance de la investigación judicial de la Masacre del Mozote y lugares aledaños.

En este último caso, la FAES ha desobedecido una orden judicial, interpretándola a su favor y declarando que la información requerida es considerada parte de planes secretos militares⁴¹. La imagen de un soldado desobedeciendo una orden judicial y hablando con arrogancia a un juez, vista en los medios de comunicación, es ilustrativa del empoderamiento político que está experimentando la institución y de las graves amenazas que se ciernen en el actual contexto, al operar con lealtad ciega a un Gobierno que ha mostrado no tener límites para hacer avanzar su proyecto político autoritario. Si bien la interpelación del ministro Merino Monroy por la Asamblea Legislativa y la recomendación de la Comisión Política de su destitución, por posible comisión de delitos y atentar contra la democracia y la independencia de poderes, es un hecho sin precedentes, no surtió ningún efecto porque su destitución dependía finalmente de una decisión del presidente. Una situación similar ocurrió con la interpelación del director de la PNC. A diferencia de lo ocurrido con el Ministro de Defensa, en esta oportunidad, la recomendación de la destitución tiene carácter vinculante.

El crecimiento sin precedentes de efectivos militares y la ingente asignación presupuestaria a la FAES, la militarización de las políticas públicas expresada en el uso generalizado e injustificado de militares en diferentes acciones gubernamentales y ámbitos de la vida nacional, incluyendo el manejo de la pandemia, el excesivo protagonismo otorgado

a los militares en la seguridad pública y la continua exaltación de la figura militar por parte del presidente, son muestra de una evidente alianza política entre el Gobierno de Nayib Bukele y la cúpula actual de la FAES para que esta opere como un brazo armado al servicio del régimen autoritario que pretenden instaurar.

El sistema penitenciario salvadoreño

El sistema penitenciario salvadoreño se ha caracterizado en las últimas décadas por un continuo y acelerado crecimiento de su población penitenciaria, altos niveles de hacinamiento, abandono sistemático y falta de programas de rehabilitación. Sin embargo, en los últimos años la población penitenciaria ha experimentado una reducción, relacionada con un mayor número de egresos y una ralentización de los ingresos. Según datos de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), hasta el 1 de abril de 2021, el sistema albergaba 36,663 personas privadas de libertad, lo que representa una reducción de 1,421 internos (3.7%) en relación a 2019. Este cambio es significativo en tanto revierte la continua y exponencial tendencia al crecimiento del número de internos, que llegó a generar tasas de hacinamiento penitenciario de más 300%.

Es preciso señalar que, si bien se han incrementado los cupos con la construcción de nueva infraestructura penitenciaria, con la población actual y una capacidad para albergar 27,280 internos, aún persiste una sobrepoblación del 134%. Es decir que, por cada 100 cupos disponibles, el sistema ingresa 134 internos. Los niveles de sobrepoblación en algunos centros penales, principalmente los que albergan pandilleros, superan el 300%. El hacinamiento dentro de algunos centros podría estarse agudizando con el cierre de varios centros penales. A mediados de abril, el presidente

41. Rauda, N. (2020), "El Gobierno Bukele, como los anteriores, niega a las víctimas los archivos de El Mozote, El Faro, 21 de septiembre de 2020.

Bukele anuncio el cierre de los centros penales de Sonsonate, Metapán y la Unión, al que se suma el centro penal de Chalatenango. Se desconocen las razones técnicas que fundamentaron tal decisión. En redes sociales, el presidente justificó el cierre de estos penales por estar ubicados en medio de las ciudades y anunció continuar con la clausura de otros.

A nivel internacional, El Salvador sigue posicionándose junto a Estados Unidos entre los países con mayores tasas de personas privadas de libertad a nivel mundial, con 537 individuos presos por cada cien mil habitantes.

Cuadro 11. Población privada de libertad en miles, 2014-2021

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021
28,342	32,608	36,824	39,279	39,642	38,114	36,693

Fuente: DGCP, 2014-2021

En relación a las características demográficas de la población penitenciaria, el 7.4% son mujeres y el 92.6% hombres, lo que evidencia que en los últimos años se ha reducido la proporción de mujeres en el sistema penitenciario de adultos, que rondaba el 9%. En relación a las edades, el 62.6% son personas entre los 18 y 35 años, lo que confirma que se trata de población fundamentalmente joven. Los datos también muestran que el 42.4% de los internos son personas con baja o ninguna escolaridad, lo que evidencia las brechas que han enfrentado estas personas, en términos del acceso a oportunidades socioeducativas.

Respecto a la situación jurídica, es preciso señalar que el país ha avanzado en reducir la población de reos sin sentencia. Según datos de la DGCP, el 76.9% de los internos ha recibido una condena, mientras que el 23.1% se encuentran en espera de una sentencia.

La DGCP no facilitó información relativa a la población de pandillas en el sistema penitenciario, ni lo relacionado a los programas de rehabilitación que se están implementando. En la actualidad, dada la poca

transparencia y el hermetismo con que se están manejando las políticas y subsistemas de seguridad, entre ellos el sistema penitenciario, no es posible conocer las condiciones en las que se encuentra la población penitenciaria. La decisión anunciada en abril de 2020 por el presidente Bukele de mezclar en las celdas a miembros de distintas pandillas, en plena cuarentena por la COVID-19 tras el aumento de homicidios, no parece haber generado graves hechos de violencia al interior de las cárceles⁴². Una decisión que se interpretó con la intencionalidad de favorecer el auto- aniquilamiento social podría más estar generando las condiciones para que las tres principales pandillas fortalezcan las alianzas que en el marco de las treguas habían iniciado años atrás. En el contexto actual de la presunta negociación del Gobierno de Nayib Bukele con las pandillas, esta decisión podría ser un mecanismo para facilitar la coordinación logística entre los distintos niveles de la estructura de las distintas agrupaciones.

42. El Periódico, "El Salvador mezcla en todas sus prisiones a pandilleros rivales", *El Periódico*, 27 de abril de 2020.