

De lo instituyente a lo instituido

La Idea de Estado en altos mandos policiales con pasado insurgente (El Salvador 2009-2024)

From the instituting to the instituted

The State-Idea among high-ranking police officers with an insurgent background (El Salvador 2009-2024)

*Edgar Baltazar Landeros**

Resumen

Con el objetivo de analizar el proceso de reconversión posinsurgente de combatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), se estudia el caso de siete actores de la insurgencia salvadoreña que se incorporaron a la Policía Nacional Civil (PNC) como altos mandos policiales. Teóricamente, el proceso se discute desde la dicotomía de la insurgencia instituyente y el Estado instituido. Se escudriña la Idea de Estado subyacente en el discurso de los altos mandos con pasado insurgente. Metodológicamente, el trabajo es un estudio de caso fundamentado en entrevistas semiestructuradas con los informantes, de quienes se rescata la discursividad más significativa en torno a su trayectoria policial desde el primer despliegue de la PNC hasta el actual gobierno de Nayib Bukele.

Palabras clave: lo instituyente, lo instituido, Idea de Estado, FMLN, PNC.

Abstract

The objective of this study is to analyze the post-insurgency reconversion process of Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) combatants. The focus is the case of seven Salvadoran insurgency actors that joined the Policía Nacional Civil (PNC) as senior police officers. Theoretically, the article discusses the dichotomy: instituting insurgency-instituted State. The Idea of State underlying the police officers' discourse is

* Doctor en ciencias sociales y humanísticas en cotutela de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y la Universidad de Alicante. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM. Becario del Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur (CIMSUR), asesorado por el doctor Luis Rodríguez Castillo [<https://orcid.org/0000-0002-2806-5426>] [e.baltazar.ilepaz@gmail.com].

analyzed. Methodologically, the text us a case study based on semi-structured interviews with the informants. The results show the most significant discursivity from the first deployment of the PNC to the current government of Nayib Bukele.

Key words: the instituting, the instituted, Idea of State, FMLN, PNC.

Artículo recibido: 11/05/2024

Apertura del proceso: 09/07/2024

Aprobado: 27/08/2024

INTRODUCCIÓN

El orden instituido después de los Acuerdos de Paz de 1992 en El Salvador tuvo en la Policía Nacional Civil (PNC) un pilar fundamental. En la institución policial tuvieron cabida expresiones otrora instituyentes. Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se incorporaron a la nueva policía en sus diversos niveles: básico (agentes, cabos y sargentos), ejecutivo (subinspectores, inspectores e inspectores jefes) y superior (subcomisionados y comisionados).¹ Este artículo presenta la experiencia de siete excombatientes del FMLN que se incorporaron al nivel superior de la PNC. Se trata pues de trayectorias posinsurgentes que ilustran el tránsito de lo instituyente a lo instituido. El cambio de mando guerrillero enfrentado al Estado a agente estatal responsable de la dirección de estrategias policiales en contra de actores criminales, con preponderancia de las maras o pandillas.

El análisis de la narrativa de los mandos policiales tiene el objetivo de reconstruir el proceso de reconversión posinsurgente² de excombatientes del FMLN que se incorporaron a la PNC en posiciones de mando, tratando de escudriñar si la experiencia en la insurgencia instituyente es empleada por los actores en su desempeño como agentes del poder estatal instituido. La pregunta de investigación del estudio es: ¿cuál es el discurso de altos mandos policiales con pasado insurgente en relación con los hitos significativos de las políticas de seguridad durante la posguerra salvadoreña, con énfasis en el

¹ En las primeras promociones se formaron agentes, subinspectores y subcomisionados. Sobre todo en nivel básico hubo nombramientos provisionales de cabos y sargentos. Años más tarde se abrieron procesos para ascenso en los cuales participaron los informantes de este estudio.

² Ralph Sprenkels, *Después de la insurgencia. Revolución y política electoral en El Salvador*, El Salvador, UCA editores, 2023.

periodo 2009-2024? El estudio de caso emplea una metodología cualitativa, sustentada en la relación entre la narrativa de informantes clave con hitos sociohistóricos de la posguerra salvadoreña y las políticas de seguridad.

Después de la presente introducción, el artículo se estructura en cinco secciones. La primera detalla la metodología empleada en el estudio. La segunda expone los referentes teóricos relativos a las tres categorías eje: lo instituyente, lo instituido y la Idea de Estado. La tercera aporta información de contexto sobre las políticas de seguridad implementadas durante la posguerra ante el problema de las pandillas. La cuarta expone los resultados del análisis de las entrevistas con los informantes clave, organizando los hallazgos en tres categorías: el proyecto instituyente de una policía civil, la PNC como espacio instituido en disputa y la Idea de Estado subyacente a las estrategias policiales oscilantes entre la tregua y el combate con las pandillas. Por último, la quinta sección presenta las conclusiones.

METODOLOGÍA

El estudio del caso de El Salvador de la posguerra fue seleccionado con el fin de contrastar los supuestos teóricos de la reconversión de excombatientes del FMLN entendidos como una otrora fuerza instituyente que se convirtió en instituida en la PNC. Se trata pues de un estudio de caso para testear teoría.³ El caso de la reconversión posinsurgente de excombatientes del FMLN como altos mandos de la PNC, corresponde a la clase de los procesos de construcción de paz en sociedades posconflicto.

La vinculación entre el marco teórico y los datos cualitativos derivados de entrevistas se analiza en tres categorías observables:⁴ 1) lo instituido visto a través de la PNC como institución policial de la posguerra; 2) lo instituyente como el proyecto insurgente y su concepción de un proyecto de policía civil, y 3) la Idea de Estado de los altos mandos policiales con pasado insurgente en relación con la actuación de la PNC en las diferentes estrategias antipandillas de la posguerra, con énfasis en el periodo 2009-2024. La intersección entre la narrativa de los informantes clave y la historia de las políticas de seguridad

³ Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen, *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2019.

⁴ En relación con los supuestos metodológicos para la identificación de implicaciones observables de la teoría, véase Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, prefacio de Robert O. Keohane y Gary King, Princeton, Princeton University Press, 2021.

de la posguerra, en las tres categorías analizadas, vincula dos niveles de análisis: por una parte, la trayectoria vital de los informantes y, por la otra, la trayectoria sociohistórica de la policía y su atención a la problemática más significativa para la seguridad: las pandillas.

Entre 2018 y 2024 se sostuvieron entrevistas semiestructuradas a profundidad con siete altos mandos de la PNC, quienes ocuparon importantes cargos de dirección durante los gobiernos del FMLN entre 2009 y 2019. Todos participaron en el conflicto armado interno como parte de la insurgencia e ingresaron a la policía como parte de la cuota del FMLN en las primeras promociones (Cuadro 1). Los informantes fueron contactados al seguir la técnica de bola de nieve.

La guía de entrevista se fundamentó en la exploración de las trayectorias policiales en torno a hitos en las estrategias policiales contra la criminalidad organizada de las pandillas en los dos gobiernos del FMLN entre 2009 y 2019, tales como la tregua,⁵ la militarización de la seguridad⁶ y las medidas extraordinarias.⁷ Igualmente se recabó la opinión de los oficiales en torno al gobierno de Nayib Bukele y su política de seguridad (2019-2024).⁸ Las entrevistas fueron analizadas a partir de una codificación dirigida por tales hitos sociohistóricos.

El corpus de entrevistas cumple el criterio de heterogeneidad, pues durante la insurgencia, la participación de los informantes fue variada: tres fueron mandos militares de la guerrilla; dos, además de ser militantes de sus organizaciones político-militares, cumplieron en algún momento labores de coordinación con la solidaridad internacional; uno fue comando urbano y otro fue fundamentalmente formador de cuadros y colaborador logístico. En la policía, fueron actores y testigos históricos de la disputa por el control territorial entre el Estado salvadoreño y las pandillas como estructuras de crimen organizado. Seguir su trayectoria es seguir la historia de la posguerra salvadoreña y la construcción de una Idea de Estado atada a los vaivenes de la inseguridad y el poder policial.

⁵ Olga Vásquez Monzón y Amparo Marroquín Parducci, “Entre gritos y silencios. La narrativa de la prensa salvadoreña sobre la tregua entre pandillas”, *Nueva Sociedad*, núm. 249, enero-febrero, 2014, pp. 86-96.

⁶ Edgardo Amaya Cobar, “Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 12, diciembre, 2012, pp. 71-82.

⁷ Edgar Baltazar Landeros, “Medidas extraordinarias en El Salvador: estado de excepción permanente”, en Antonio Fuentes Díaz y Francisco Javier Cortázar Rodríguez (coords.), *Vidas en vilo. Marcos necropolíticos para pensar las violencias actuales*, Lagos de Moreno, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Los Lagos, 2020, pp. 205-235.

⁸ Marti i Puig y Daniel Rodríguez Suárez, “Nayib Bukele, seguridad a cambio de democracia”, *Revista Más Poder Local*, núm. 56, 2024, pp. 141-154.

CUADRO 1
Mandos policiales entrevistados

Seudónimo	Categoría policial	Fecha de entrevista	Participación en la insurgencia	Trayectoria policial
Adrián	Comisionado	18 de julio de 2019	Militante de la Resistencia Nacional (RN)	Ocupó altos cargos de dirección dentro y fuera de la PNC durante los gobiernos del FMLN.
Carlos	Comisionado	6 de abril de 2024	Militante de las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL)	Jefe en varias delegaciones policiales e instructor de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).
Ernesto	Comisionado	10 de abril de 2024	Militante del Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC)	Jefe de una delegación policial y alto funcionario fuera de la policía durante los gobiernos del FMLN.
Hernán	Comisionado	10 de julio de 2019	Militante de las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL)	Ocupó altos cargos de dirección durante los gobiernos del FMLN.
Leonardo	Subcomisionado	25 de agosto de 2018 y 5 de abril de 2024	Militante de las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL)	Jefe en varias delegaciones policiales.
Orlando	Comisionado	14 de noviembre de 2023	Militante de las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL)	Jefe en varias delegaciones policiales e instructor de la ANSP.
Saúl	Comisionado	21 de agosto de 2018 y 12 de julio de 2019	Militante de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL)	Ocupó importantes cargos de dirección durante los dos gobiernos del FMLN.

REFERENTES TEÓRICOS: LO INSTITUYENTE,
LO INSTITUIDO Y LA IDEA DE ESTADO

Existe una tensión entre el cambio social y la institucionalización del poder, entre los proyectos ideológicos y las estructuras políticas. Un movimiento insurgente pretende ser creativo y transformador, desafiando las significaciones existentes en la sociedad. Ahora bien, como el caso del FMLN es paradigmático, movimientos instituyentes se tornan en instituidos, guerrilleros se convierten en policías, insurgentes en agentes estatales. Ese tránsito reconstruye la Idea de Estado presente en los sujetos reconvertidos. Lo instituyente otrora cuestionador muta en poder instituido y construye una Idea de Estado contextualizada por un nuevo orden sociopolítico; en el caso de este estudio, un escenario de posconflicto armado.

De acuerdo con Castoriadis,⁹ el sujeto vive en un campo social histórico, con una sociedad instituida y con un imaginario colectivo instituyente. La sociedad instituida corresponde a un poder que busca monopolizar las significaciones legítimas de la sociedad. La sociedad heterónoma crea instituciones y significaciones.¹⁰ En la sociedad hay policía armada y uniformada, con el poder de ejercer la fuerza sobre la ciudadanía. La sociedad se instituye por la clausura del sentido, de modo que las respuestas a las preguntas que se hace la sociedad residen en el repertorio de significaciones imaginarias. La sociedad tiene significaciones en torno al poder policial: la policía detiene, a veces abusa de su poder, en ocasiones se colude con el crimen, etcétera. Cuando no existen respuestas a las preguntas de la sociedad es porque no existen significaciones imaginarias disponibles. Así, cuando excombatientes del FMLN se preguntaron sobre la posibilidad de una policía democrática, no existente en la historia de su sociedad, preguntaron sobre un imposible. Al transformarse en policías, los otrora guerrilleros instituyentes contribuyeron a dar sentido a un relato histórico arraigado: la policía militarizada, que abusa y no protege.

En términos de Castoriadis,¹¹ la ruptura de la clausura de la sociedad es posible mediante el cuestionamiento permanente de la autoridad. Cuestionar al poder policial y no convertirse en él sería entonces el acto crítico. En El Salvador, la concepción de nuevas formas de ser y hacer policía, desde actores otrora instituyentes, no derivó en nuevas formas, al contrario, se replicaron viejas prácticas militaristas y de abuso. La sociedad salvadoreña de posguerra,

⁹ Cornelius Castoriadis, "La democracia como procedimiento y como régimen", *Vuelta*, núm. 227, México, octubre, 1995, pp. 23-32.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

a la luz de su institución policial, repitió su pasado, no reinventó un nuevo imaginario sobre la seguridad.

Una vez que actores instituyentes pasan a formar parte de “lo instituido”, conciben y practican una “Idea de Estado”. Ello ocurrió con exguerrilleros que pasaron de la insurgencia al Estado de posguerra. Los siete informantes de este artículo se convirtieron en agentes del Estado y sobre ese proceso edificaron un proyecto ideológico que justifica su actuar policial como altos mandos.

Al denunciar que el Estado es un proyecto ideológico que se impone como una idea aparte y arriba de la sociedad para legitimar al poder político,¹² se abre a su vez la oportunidad de estudiarlo en sus efectos, en la construcción de estructuras y prácticas. Abrams¹³ propone abandonar al Estado como objeto material de estudio, pero sin ignorar la “Idea del Estado”, es decir, el proyecto ideológico. Abrams postula que el Estado es una “máscara de la práctica política”, una “creencia” o un “recuento ilusorio”.¹⁴ La “Idea de Estado” es el proyecto ideológico detrás del equilibrio inestable de fuerzas en una sociedad dada.¹⁵

El Estado, como materialización de relaciones de fuerza, incluye una dimensión subjetiva, pues su formación ideológica es permanente. La “Idea de Estado” es el proyecto que define la naturaleza y finalidad estatal; se trata de una fuerza ideológica que a veces puede enmascarar la dominación para asegurar el sometimiento de la población.¹⁶ Es posible que existan proyectos estatales en competencia, pues los imaginarios políticos son divergentes.¹⁷ La policía, en tanto agencia estatal, no sólo tiene una función represiva sino también ideológica.

En la propuesta de Bob Jessop, son tres las dimensiones (aspectos principalmente discursivos) presentes en el elemento de la “Idea de Estado”: las bases sociales, el proyecto de Estado y las visiones hegemónicas. Las bases sociales del Estado refieren a “la configuración específica de las fuerzas sociales, si bien identificadas como sujetos y sin embargo (des)organizadas como agentes políticos, que apoyan la estructura básica del sistema estatal, su modo de funcionamiento y sus objetivos”.¹⁸ Esto considerando que la Idea

¹² Philip Abrams, “Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado”, en Philip Abrams, Akhil Gupta y Timothy Mitchell, *Antropología del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 38 y 62 (texto presentado por primera vez en la conferencia anual de la Asociación Sociológica Británica, 1977).

¹³ *Ibid.*, p. 51.

¹⁴ *Ibid.*, p. 63.

¹⁵ Bob Jessop, *El Estado. Pasado, presente, futuro*, Madrid: Catarata, 2017.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 48 y 56.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 87 y 94.

¹⁸ *Ibid.*, p. 119.

de Estado se construye con compromisos siempre inestables entre fuerzas dentro y fuera del sistema estatal.

El Proyecto de Estado hace referencia a imaginarios, proyectos y prácticas que “1) definen y regulan los límites del sistema estatal frente a la sociedad en general, y 2) tratan de proporcionar al aparato estatal así delimitado una fundamental unidad operativa interna suficiente para que sea capaz de llevar a cabo sus tareas ‘socialmente aceptadas’, ya sean heredadas o redefinidas”.¹⁹ La unidad presente en la reproducción del aparato estatal puede darse con el recurso de la violencia. La unidad también puede entenderse como “la capacidad del aparato estatal para mantener el orden político general y la cohesión social dentro de un territorio asociado”.²⁰ Existe rivalidad entre proyectos de Estado, pero es el proyecto dominante el que pretende presentarse como unificador.

Las visiones hegemónicas “definen la naturaleza y los propósitos del Estado para la sociedad en general [...] Otorgan legitimidad al Estado, definido en términos de promoción del bien común”.²¹ La concepción hegemónica del bien común también puede aparecer bajo forma de bienestar público o interés nacional.²²

El proyecto ideológico del Estado coincide con ideas dominantes sobre los diversos ámbitos políticos, incluyendo evidentemente el de la seguridad y la policía. Hay modelos policiales acordes con determinados tipos (bases, proyectos y visiones) de Estado. En un Estado policialista de corte autoritario, el “modelo tradicional de policía”²³ se vincula con una visión belicista, altamente jerarquizada, con prácticas sistemáticas de abuso, autofinanciamiento ilegal y corrupción. Ese modelo, evidentemente, también produce resistencias y contradicciones en su práctica.

¹⁹ *Ibid.*, p. 135.

²⁰ *Ibid.*, p. 136.

²¹ *Ibid.*, p. 104.

²² Bob Jessop, “El enfoque estratégico-relacional del Estado y su relevancia para el Sur Global”, en Pablo Andrade (ed.), *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, Quito, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, 2020, p. 35.

²³ Marcelo Fabián Saín, *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2015, p. 151.

CONTEXTO: POLÍTICAS DE SEGURIDAD CONTRA LAS PANDILLAS
EN EL PERIODO DE LA POSGUERRA

A partir de 2003, el gobierno salvadoreño comenzó a ejecutar políticas concretas ante la problemática de las entonces emergentes pandillas. En julio de aquel año, el presidente Francisco Flores anunció el Plan Mano Dura, como campaña propagandística y de despliegue policial en contra de las pandillas. El Plan no incluía fases de ejecución sino la simple alusión, en un memorándum, a la coordinación entre Fuerza Armada (FAES), Policía Nacional Civil (PNC) y Fiscalía General de la República (FGR).²⁴

Aplicado desde agosto de 2004, a la voz presidencial de “¡a los malacates se les acabó la fiesta!”, el Plan Súper Mano Dura implementado por Elías Antonio Saca amplió acciones punitivas contra menores infractores, además del apuntalamiento de la militarización de la seguridad pública y de la separación de los pandilleros presos en penales exclusivos para cada pandilla. En el marco del Plan se crearon fuerzas especiales: el Grupo de Tarea Antipandillas (GTA) integrado por policías y militares, así como las Secciones Especializadas Antipandillas (SEAP), confirmadas por personal policial y de la Fiscalía General de la República.²⁵

En junio de 2009, el FMLN asumió el poder ejecutivo con Mauricio Funes Cartagena. Una de las primeras medidas del gobierno de izquierda fue poner en marcha un plan de depuración policial, con el apoyo de la Inspectoría General; sin embargo, con la llegada de los militares al control de la seguridad y a la policía en 2011, tal esfuerzo de depuración no prosperó.²⁶ También durante el primer gobierno del FMLN se buscó consolidar un modelo de policía comunitaria. En su concepción inicial, la policía comunitaria no era una división o área especializada, sino una doctrina transversal a todo el trabajo policial.

Los esfuerzos reformistas terminarían ante un atentado terrorista. El 20 de junio de 2010, en el municipio de Mejicanos, departamento de San Salvador, la pandilla Barrio 18 incendió un microbús con los pasajeros dentro, causando la muerte de 17 personas. Como respuesta, el presidente Funes desplegó 2 800 efectivos militares en apoyo a la PNC para combatir a las pandillas.²⁷

²⁴ Verónica Reyna, *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)*, San Salvador, FES América Central, Análisis, núm. 7, 2017, p. 14.

²⁵ *Ibid.*, p. 17.

²⁶ Héctor Silva Ávalos, *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*, El Salvador, UCA Editores, 2014.

²⁷ Michelle D. Bonner, *Tough on crime. The rise of punitive populism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2019, p. 4.

Posteriormente, en noviembre de 2011, el presidente nombró al general David Munguía Payés como ministro de Justicia y Seguridad, mientras al general Francisco Salinas lo nombró en febrero de 2012 director general de la PNC. En mayo de 2013, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales tales nombramientos.

Cuando los militares estuvieron al frente de la seguridad pública durante el gobierno de Mauricio Funes, se fraguó la tregua con las pandillas para reducir la violencia homicida a cambio de beneficios carcelarios para líderes pandilleros. El FMLN inició su primer mandato en 2009, año en que la tasa de homicidios fue de 71.2; en ese periodo, destaca la disminución de la violencia homicida en 2012, con una tasa de 41.4, y 2013, con 39.9, dada la tregua entre pandillas facilitada por el gobierno a través del general Munguía Payés, teniendo a Raúl Mijango (excombatiente y legislador del FMLN) y a Fabio Colindres (capellán de la Fuerza Armada) como mediadores. El proceso de la tregua normalizó las extorsiones y legitimó el liderazgo político de las pandillas; para después, una vez rota, agudizar la remilitarización de la seguridad pública y retornar prácticas como las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas.²⁸

La tregua no sería mantenida por el segundo gobierno del FMLN. Con la tregua rota, durante el gobierno de Sánchez Cerén, aumentaron los enfrentamientos entre pandilleros y agentes del Estado. En ese quinquenio, la policía asesinó a 1 688 pandilleros en supuestos enfrentamientos armados. Hasta 2018 habían sido asesinados 208 policías y 101 militares. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) registró 138 casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales durante la gestión de Sánchez Cerén. En el mismo periodo, 308 policías fueron procesados por el delito de homicidio.²⁹

Luego de la escalada de violencia, la Asamblea Legislativa aprobó, en abril de 2016, las conocidas como medidas extraordinarias, que pasaron a formar parte de la legislación permanente en 2018. Éstas incluyeron reformas penales para facilitar las condenas de pandilleros, despliegues policiales-militares y fortalecimiento de las medidas de control carcelario tales como la suspensión de las visitas familiares y el corte de la comunicación con el exterior.³⁰

²⁸ Ricardo Roque Baldovinos, "Nayib Bukele: populismo e implosión democrática en El Salvador", *Andamios*, núm. 46, 2021, p. 240.

²⁹ Gabriela Cáceres, "Servicio Social Pasionista: 'La violencia estatal fue una marca del gobierno de Sánchez Cerén'", *El Faro*, 29 de mayo de 2019 <[https://elfaro.net/es/201905/el_salvador/23346/Servicio-Social-Pasionista-\"La-violencia-estatal-fue-una-marca-del-gobierno-de-Sánchez-Cerén\".htm](https://elfaro.net/es/201905/el_salvador/23346/Servicio-Social-Pasionista-\)>.

³⁰ Jeannette Aguilar, Laura Andrade y Carmen Guevara, *Medidas extraordinarias. Las narrativas de la deshumanización*, San Salvador, IUDOP-UCA, 2019.

Al romper con el bipartidismo y asumir la presidencia en junio de 2019, Nayib Bukele siguió la estrategia de negociación con las pandillas para la disminución de la violencia homicida.³¹ Ya desde la campaña electoral de 2014 para la alcaldía de San Salvador, el equipo de Bukele entabló negociaciones con las pandillas, teniendo como intermediario a Carlos Marroquín, jefe de la Unidad de Reconstrucción del Tejido Social. Ese pacto le permitió a Bukele realizar obras en el Centro Histórico y abrir el Mercado Cuscatlán. Cuando en junio de 2019 Bukele llegó al despacho presidencial, continuó con el pacto, ahora a escala nacional. Marroquín y el director de Centros Penales, Osiris Luna, fungieron como negociantes con los líderes pandilleros, a quienes visitaban en prisión.

La Fiscalía abrió una investigación por la tregua de Bukele con las pandillas, pero en la primera sesión de la Asamblea Legislativa dominada por Nuevas Ideas, el 1 de mayo de 2021 se perpetuó un Golpe de Estado donde se depuso a la Sala de lo Constitucional y al fiscal general, imponiendo a funcionarios afines al bukelismo y sepultando las investigaciones. Durante el fin de semana del 25 al 27 de marzo de 2022, la MS13 asesinó a 87 personas como medida de rompimiento del pacto que mantenía con el gobierno de Bukele, quien le entregaba beneficios carcelarios y financieros. La MS13 desató la matanza luego de la detención de líderes de la pandilla. Desde entonces, con la tregua rota, El Salvador vive bajo régimen de excepción; hasta agosto de 2024 acumula más de 80 mil personas encarceladas y más de 300 muertes bajo custodia del Estado.³²

El gobierno de Bukele no ha reconocido públicamente el pacto con las pandillas y, en cambio, atribuye sus intervenciones en nombre del denominado Plan Control Territorial, mismo que se anunció desde el inicio de la administración en junio de 2019. Dicho plan es secreto, con fases sorpresa, improvisadas por el mandatario sobre la marcha.

³¹ Óscar Martínez y Daniel Reyes, “Cronología del pacto entre el Gobierno de Bukele y las pandillas”, *El Faro*, 18 de enero de 2023 <https://elfaro.net/es/202301/el_salvador/26676/Cronolog%C3%ADa-del-pacto-entre-el-Gobierno-de-Bukele-y-las-pandillas.htm>.

³² Azul Originario/Centro de Estudios de la Diversidad Sexual y Genérica (AMATE)/Cristosal/Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)/Instituto de Derechos Humanos de la UCA (Idhuca)/Red Salvadoreña de Defensoras de Derechos Humanos/Servicio Social Pasionista (SSPAS), *El modelo Bukele: seguridad sin derechos humanos. El Salvador a dos años de régimen de excepción*, consultor: Edgardo Amaya, San Salvador, 2024; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe Estado de excepción y derechos humanos en El Salvador*; OEA/CIDH, 28 de junio de 2024 <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.pdf>.

El Plan Control Territorial fue declarado como reservado. El autor de este artículo intentó solicitarlo en julio de 2019 por medio de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Presidencia de la República y le fue negado.³³ En intentos fallidos de solicitud de entrevista con el director general de la PNC tampoco tuvieron éxito.³⁴ Según versiones periodísticas, Santiago Rosas, consultor venezolano, director de la organización LabCo, fue el autor del Plan Control Territorial como consultor del gobierno de Bukele. El autor de este artículo entró en contacto con el consultor vía telefónica y por correo electrónico en febrero de 2022, pero no pudo concertar una entrevista. Rosas mencionó que por motivos contractuales no podía dar información al respecto.

En noviembre de 2023, una fuente confidencial proporcionó al autor un documento titulado “Plan Control Territorial”, fechado en junio de 2019, con 51 páginas, firmado por el director general de la PNC, el director general de Centros Penales y el ministro de Justicia y Seguridad Pública. El documento incluye un plan de despliegue policial-militar para los municipios de Ahuachapán, Apopa, Ciudad Delgado, Mejicanos, Colón, Soyapango, Ilopango, San Martín, La Unión, San Marcos, San Miguel, San Salvador, Santa Ana, Santa Tecla, Sonsonate, Usulután y Cojutepeque. Se presentan las directrices para el Patrullaje de Prevención Conjunta (PPC) por medio de la Fuerza Operativa Conjunta Anticriminal (FOCA) y Secciones Tácticas Operativas (STO). El documento sólo presenta directrices para patrullajes estacionarios y móviles de la PNC y la FAES en los municipios señalados. No incluye fases ni nada relacionado con los anuncios públicos de Nayib Bukele. En abril de 2024, mandos policiales confirmaron con este autor la veracidad del documento, señalando que ese es el único conocido por ellos como Plan Control Territorial y calificando como propaganda e improvisación los anuncios públicos del gobierno en el nombre de dicho Plan.

DE LO INSTITUYENTE A LO INSTITUIDO.
LA “IDEA DE ESTADO” DE LOS INFORMANTES

Los informantes de este estudio se adscribieron a un proyecto político de izquierda insurgente. En la posguerra, reconvertidos en mandos policiales, concibieron un proyecto de policía civil, alejado al perfil militarista de los antiguos cuerpos contrainsurgentes. Cuando el FMLN ganó por primera vez

³³ Ref. UAIP 472-2019.

³⁴ La última solicitud formal fue en la Oficina de Información y Respuesta de la PNC el 12 de noviembre de 2023.

la presidencia en 2009, estos mandos tuvieron ánimos renovados para la recuperación de ese proyecto policial, sin embargo, la PNC realmente existente siempre distó de ese modelo civilista.

En contraste, la policía realmente existente, la instituida, ha sido desde su fundación un campo de disputa política entre los viejos actores enfrentados en la guerra y otros emergentes en la posguerra. En las narrativas de los informantes es muy clara su animadversión ante el sector militar que, en diferentes momentos de la historia de posguerra, ha dominado la institución policial y el aparato de seguridad.

La Idea de Estado subyacente en el discurso de los informantes es la de una permanente disputa por asegurar la presencia de las fuerzas estatales y hacer efectivo el control territorial. Independientemente del origen civil, militar o insurgente, los policías salvadoreños tienen un adversario común en la posguerra: las maras o pandillas. Es la atención de este problema de criminalidad organizada lo que marca la trayectoria de la historia policial salvadoreña en tiempos recientes. Una historia marcada aún en términos bélicos, oscilando entre la tregua y el combate con el adversario.

Lo instituyente: la policía civil como proyecto de izquierda

La Policía Nacional Civil (PNC) naciente de los Acuerdos de Paz de 1992, era un proyecto civilista.³⁵ La nueva policía, recuerdan los comisionados Adrián³⁶ y Saúl,³⁷ no sólo sería civil en su mando sino en su condición para el respeto de los derechos humanos. Esta visión es definida por el comisionado Saúl como explícitamente de izquierda, aunque matiza que esa perspectiva tenía sus limitaciones:

Igual a la visión que había de la izquierda, del ideario de socialismo, también tenía límites como proyecto, no como una idea del bienestar que hay que buscar de la humanidad siempre, porque ese es un tema de la inclusión, el tema de ver a la persona como el centro del ejercicio humano, y todos esos conceptos que se han recogido en la historia y que son reivindicados por las izquierdas.³⁸

³⁵ Gino Costa, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, El Salvador, UCA Editores, 1999.

³⁶ Entrevista del 18 de julio de 2019.

³⁷ Entrevista del 21 de agosto de 2018.

³⁸ *Idem.*

Sin desprenderse de su ideario político, ya en su vida posinsurgente, los excombatientes del FMLN que se incorporaron a la PNC eran en su mayoría creyentes del proyecto civilista de la nueva institución de seguridad. Al ingresar, el subcomisionado Leonardo consideraba que la PNC era “una institución importante para la construcción de la democracia”.³⁹ En cambio, el comisionado Ernesto⁴⁰ nunca imaginó ser policía, refiere que ingresó a la PNC “por disciplina”, por mandato del FMLN para cubrir su cuota.

El comisionado Orlando ingresó a la PNC con la intención de consolidar el modelo policial de los Acuerdos de Paz y distanciarse de las prácticas de los extintos cuerpos de seguridad.⁴¹ El comisionado fue parte de las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL) pero no participó en la convocatoria del FMLN para completar su cuota en la PNC; él entró “como civil” en 1995.

El comisionado Carlos señala que al conocer el proyecto de la nueva policía existió en el FMLN un proceso de “concientización a los combatientes de que era necesario, digamos, consolidar una nueva institución en el país”.⁴² El comisionado no tenía el plan de ser policía, pero ingresó, como la mayoría de sus camaradas, con la intención de ser parte del proceso de democratización de El Salvador de la posguerra.

Con la llegada al poder del FMLN en 2009, el comisionado Saúl pensó que habría “un viraje en el sentido de recuperar la visión original de la policía”.⁴³ Sin embargo, como coinciden varios de los informantes, procesos impulsados por los gobiernos de izquierda, como un intento de depuración y la implementación de la filosofía de policía comunitaria, encontraron resistencias sobre todo de policías con pasado militar. El proyecto instituyente de una policía civil, cercana a la población y respetuosa de los derechos humanos, no se instituyó y quedó sólo como posibilidad e ideario político.

Lo instituido: la policía como campo de disputa política

Emanados de un proyecto político de izquierda revolucionaria, los mandos policiales del FMLN entraron a una institución dividida en cuotas: según el acuerdo entre las partes, la nueva policía se conformaría de 20% de personal

³⁹ Entrevista del 5 de abril de 2024.

⁴⁰ Entrevista del 10 de abril de 2024.

⁴¹ Entrevista del 14 de noviembre de 2023.

⁴² Entrevista del 6 de abril de 2024.

⁴³ Entrevista del 21 de agosto de 2018.

militar, 20% combatientes del FMLN y 60% personal civil.⁴⁴ En la cuota civil, recuerda el comisionado Saúl,⁴⁵ “venían gallos tapados”, pues “entre los grupos había gente que los metían debajo del agua como particulares o siempre hay simpatía”. Destaca el caso de algunos profesionales que, aunque no participaron directamente en el conflicto, tenían posiciones de izquierda. La mayoría de los informantes coincide en que la incorporación a la PNC de las cuotas de participantes en el conflicto armado generó inicialmente desconfianza y hostilidad entre los otrora bandos enfrentados.

El comisionado Hernán considera que la incorporación de las cuotas a la PNC, a final de cuentas, impidió consolidar una visión única sobre la seguridad y su atención: “hoy es cuando debemos preguntarnos después de más de 25 años si valió la pena lo de las cuotas. Y desde mi punto de vista, yo no opino que eso haya sido lo mejor. No ha habido una fusión, pero no sólo orgánica, sino de pensamiento, de elaboración teórica sobre el tema de la seguridad y la respuesta a eso”.⁴⁶

El comisionado Ernesto recuerda que cuando en la Academia se encontraron como compañeros bandos otrora enfrentados, “todo el mundo estaba cuidándose del otro [...] conocemos anécdotas de gente que dormía con cuchillos debajo de las almohadas, con armas, con granada, porque había mucho temor”.⁴⁷ El comisionado Leonardo coincide en el reconocimiento de ese “ambiente de desconfianza mutua entre quienes veníamos de la guerrilla y quienes venían del ejército”.⁴⁸

La mayoría de los informantes reconoce la priorización de los gobiernos del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena) por entregar las riendas de la policía al sector militar, mientras los gobiernos del FMLN priorizaron nombramientos de mandos emanados de la guerrilla, aunque sin excluir del todo a los militares. Al cuestionarle sobre por qué el FMLN no dominó toda la cúpula policial con exguerrilleros, el comisionado Saúl argumenta que ello se debió a la búsqueda de un “equilibrio político”, pues “en realidad en la policía uno se ha acostumbrado a trabajar con gente de diferentes ideologías, diferentes partidos”.⁴⁹ Mientras el comisionado Hernán, ante la misma pregunta, conestó:

⁴⁴ Gino Costa, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, op. cit.

⁴⁵ Entrevista del 21 de agosto de 2018.

⁴⁶ Entrevista del 10 de julio de 2019.

⁴⁷ Entrevista del 10 de abril de 2024.

⁴⁸ Entrevista del 5 de abril de 2024.

⁴⁹ Entrevista del 21 de agosto de 2018.

Porque lo veíamos de otra manera. Porque creíamos nosotros que ellos tenían que tener un espacio, una participación. Por ejemplo, el subdirector de la policía venía de la cuota militar. Arriaza Chicas, que es director,⁵⁰ que nosotros lo llevamos a la Unidad Especializada, subdirector de Unidades Especializadas. Nosotros lo hemos visto no como con la necesidad de hacer un rompimiento total. Y para que también esta gente de alguna forma sea parte de una discusión diferente de enfocar el problema.⁵¹

Si bien los Acuerdos de Paz establecieron el carácter civil de la seguridad pública y de la policía, retomar el control siempre fue el objetivo del estamento militar.⁵² Desde la conformación de la PNC, los policías provenientes de la Fuerza Armada ocuparon un papel protagónico en la nueva institución. Tal papel se fortaleció a nivel directivo, como lo expone el comisionado Saúl:

Lo que sí es cierto es que en los órganos directivos ha prevalecido la gente que ha venido del Ejército desde el inicio, porque aquí inicialmente hubo una estrategia de que la policía no funcionara, pero ya después dicen, si no puedes, únete. Ahí es donde está el fenómeno de que toda la influencia doctrinaria del modelo anterior, como los otros no sabían nada entonces ya en la operatividad se empezó de cero.⁵³

Entrevistado a poco más de un mes del inicio del gobierno de Nayib Bukele, el comisionado Saúl confirmó que los mandos policiales con cargos de responsabilidad en los gobiernos del FMLN fueron relegados a posiciones marginales.⁵⁴ El comisionado Hernán reafirma lo anterior, enfatizando que los mandos policiales del gobierno de Bukele son principalmente emanados de la cuota militar y otros sin experiencia en altos cargos:

Quienes han llegado son fundamentalmente los que vienen de la parte militar a ocupar los cargos más importantes y algunos de la tercera promoción de nivel superior, que no habían estado en esos niveles de mando [...] hay gente que no tiene ni la más puta idea de lo que tiene que hacer [...] Hoy que ha habido este cambio con Nayib, el nuevo presidente, ocurre que ellos son los que están ocupando todos los cargos. Algunos que vienen de la parte de la tercera

⁵⁰ El comisionado Arriaza Chicas falleció en un accidente aéreo el 8 de septiembre de 2024.

⁵¹ Entrevista del 10 de julio de 2019.

⁵² Héctor Silva Ávalos, *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*, op. cit.

⁵³ Entrevista del 12 de julio de 2019.

⁵⁴ *Idem*.

promoción, que son civiles, pero son personas que tienen muy poca posibilidad de hacer otra cosa.⁵⁵

El subcomisionado Leonardo confirma que los mandos policiales de la cuota del FMLN han sido marginados a “cargos de poco impacto”: “no hay ningún mando que venga del FMLN que esté bien posicionado en la cúpula policial”.⁵⁶ Agrega que “todas las subdirecciones están siendo ocupadas por gente afín al partido en el poder”, particularmente, “gente que proviene del Ejército”. Entre éstos enlista a tres subdirectores que califica como militares con “ideología de derecha”. Aunque finalmente, en su opinión, más que ideología, lo que busca el gobierno actual es ciega obediencia.

En abril de 2022, el gobierno de Bukele emitió un decreto que mandata el retiro forzado de policías con 60 años cumplidos. En la interpretación del subcomisionado Leonardo, el decreto está dirigido a “los mandos que venían del Frente”, pues, señala, “sucede que somos los que vamos a cumplir 60 años”.⁵⁷ El comisionado Ernesto, quien está próximo a cumplir 60 años, opina sobre su próximo retiro de la institución, que no representa sólo una historia personal sino el fracaso histórico del proyecto civilista de la policía naciente de los Acuerdos de Paz:

Pues yo creo que nos sorprendieron [...] No pensé que fuéramos a terminar la carrera de esta manera [...] Yo creo que no nos imaginamos llegar a eso. Este escenario [...] ni en la peor pesadilla [...] Como que el tema del retiro nos deja un sabor muy amargo [...] con mucha preocupación, porque trabajamos en la construcción de esta institución con un sueño. Claro, con un sueño de hacer esta institución respetuosa de los derechos humanos, garantes de las libertades, garantes de la ley, que rompiera con los paradigmas de lo que conocimos [...] pero yo ahora siento como cuando me capturaron en la guerra.⁵⁸

Idea de Estado: tregua y combate con las maras como enemigo común

Independientemente de bandos políticos, la construcción del enemigo común de los policías recae en las maras o pandillas, descritas por los informantes como estructuras del crimen organizado. Así las describe el comisionado

⁵⁵ Entrevista del 10 de julio de 2019.

⁵⁶ Entrevista del 5 de abril de 2024.

⁵⁷ Entrevista del 5 de abril de 2024.

⁵⁸ Entrevista del 10 de abril de 2024.

Adrián: “tienen una base económica, tienen armamento desde una estaca hasta el armamento sofisticado que le sea posible, estructura organizacional con sus niveles jerárquicos, su ideología, su método y territorio”.⁵⁹

Los mandos policiales emanados de la insurgencia suelen explicar el surgimiento y el agravamiento del fenómeno pandilleril en términos de causas estructurales como el modelo económico, de Estado y de sociedad. Por ejemplo, en la perspectiva del comisionado Saúl, el Estado neoliberal derivó en lo que el mando interpreta como un debilitamiento del “control social territorial” que afectó la “presencia del Estado”, de ahí que el problema de la inseguridad requiera de la implementación de “cambios estructurales”.⁶⁰ El comisionado Adrián coincide en que las pandillas fueron un problema que creció dado que el gobierno salvadoreño no pudo contenerlo ya que, señala, “la naturaleza de nuestro sistema económico-político no permitía tratarla de otra manera, porque significaba mucha inversión social y dinero para inversión social no había”.⁶¹

La Idea de Estado subyacente en el discurso de los informantes está anclada a la noción de presencia estatal por medio de formas no policiales, pero también destaca el énfasis que hacen sobre la categoría de “control territorial”.

Para el Comisionado Saúl, “el control territorial es en realidad una presencia no necesariamente física, sino es un estado psicológico y de dominio que ejercen las instituciones en los territorios, donde la gente responde a esas políticas”.⁶² Varios de los informantes coinciden en que la ausencia de presencia estatal puede ser ocupada por las pandillas. Así expone el subcomisionado Leonardo la disputa entre Estado y pandillas por el control territorial: “lo que yo veo es que el control territorial está en disputa, porque tampoco yo puedo asegurar que el Estado ejerce un control territorial efectivo en todo el país. Hay lugares donde el Estado está ausente o donde el Estado es solamente la patrulla policial que pasa por ahí”.⁶³

La respuesta estatal ante el problema de las pandillas, según arrojan los testimonios de los informantes, ha seguido planes que no son convencionales, sino en ocasiones sólo estrategias propagandísticas. En esto coinciden, según su narrativa, los planes Mano Dura y Súper Mano Dura aplicados por los gobiernos de Arena, así como el denominado Plan Control Territorial de Nayib Bukele.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Entrevista del 21 de agosto de 2018.

⁶¹ Entrevista del 18 de julio de 2019.

⁶² Entrevista del 12 de julio de 2019.

⁶³ Entrevista del 25 de agosto de 2018.

Los mandos coinciden en que los planes de Arena, lejos de menguar el poder de las pandillas, las fortalecieron, pues éstas aumentaron su violencia, sus actividades de extorsión y su control sobre los centros penales. Desde entonces, señala el comisionado Carlos, las pandillas se convirtieron en “estructuras permanentes de actividad criminal y crimen organizado”.⁶⁴

En lo que respecta al denominado Plan Control Territorial (PCT), éste opera como una campaña publicitaria y no como una política pública convencional;⁶⁵ en julio de 2019 era desconocido por los mandos policiales. Ya en 2024, de acuerdo con el comisionado Carlos, el PCT, “es un plan de Casa Presidencial, no un plan de la policía”.⁶⁶ Para el subcomisionado Leonardo, las fases del PCT no se derivan de un documento, sino “de los tweets, de la improvisación, de lo que se considera que puede ser rentable publicitariamente”.⁶⁷ Entrevistados a un mes de ejecución del supuesto PCT, los comisionados Saúl⁶⁸ y Adrián⁶⁹ coincidieron en que se trata de la misma estrategia de despliegue de fuerza que ya se ha ejecutado en gobiernos anteriores.

En la narrativa de los informantes, ante las pandillas identificadas como enemigas del Estado, la respuesta policial ha oscilado entre la tregua y el combate, esto en función de las directrices políticas de cada gobierno en turno. Respecto a la estrategia de la tregua, identifican dos procesos, por un lado, el que encabezó el gobierno de Maricio Funes y, por el otro, el de Nayib Bukele.

En lo expresado por los informantes es común que se califique la tregua durante el gobierno de Funes como ilegal e ilegítima, identificando que sus beneficios no eran para la ciudadanía sino para los propios pandilleros. Varios mandos recuerdan que la disminución de homicidios bajo la tregua implicó que las pandillas incrementaran la práctica de desaparición de sus rivales. La tregua, en el análisis del comisionado Saúl, no fue transparente ni puso en el centro el interés social. El proceso logró que las pandillas se convirtieran en importantes actores políticos. Así describe el legado de ese proceso:

⁶⁴ Entrevista del 6 de abril de 2024.

⁶⁵ En la concepción de Luis F. Aguilar, una política pública es una acción intencional y causal, nacida de la interlocución entre el gobierno y la ciudadanía, constituida por intervenciones legítimas. Las acciones de las políticas son estructuradas, estables y sistemáticas. Las políticas públicas son planes específicos de acción encaminados a resolver problemas públicos y tras su implementación se pueden evaluar. Luis F. Aguilar, “Introducción”, en Luis F. Aguilar (comp.), *Política Pública*, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Secretaría de Educación del Distrito Federal, México, Siglo XXI Editores, 2012, pp. 28-36.

⁶⁶ Entrevista del 6 de abril de 2024.

⁶⁷ Entrevista del 5 de abril de 2024.

⁶⁸ Entrevista del 12 de julio de 2019.

⁶⁹ Entrevista del 18 de julio de 2019.

Lo más grave es que este viraje al campo político les ha permitido [a las pandillas] mantener presiones políticas hacia los grupos de poder de tal manera que en los procesos electorales siempre manipulan y extorsionan a partidos y a candidatos. Hay una cantidad de alcaldes detenidos por participar junto con las pandillas y además darles apoyo logístico. En estas últimas elecciones hay cantidad de evidencias de apoyo de las pandillas a ciertos funcionarios que fueron electos [...] Los casi dos años que duró la tregua les fue suficiente para fortalecer su organización criminal. En todos los niveles, logístico, financiero y de organización [...] La verdad es que es poco lo que se puede decir de cosas positivas que dio la tregua, la mayoría son cosas negativas. Como resultado de eso se tuvo que pagar cuota en estos últimos años.⁷⁰

Ya con las pandillas politizadas, el gobierno de Bukele volvió a pactar con ellas. Apenas con un mes de ejercicio de su gobierno, los comisionados Hernán y Adrián ya vislumbraban la existencia de un acuerdo entre Bukele y las pandillas para la reducción de la violencia homicida. Así expresó el comisionado Adrián su identificación del pacto:

La base de todo eso es la negociación, o creer que de la noche a la mañana con una pinche y simple presencia policial en los territorios se va a lograr la disminución de los homicidios a dos homicidios diarios; es imposible esa mierda, si no has negociado. Entonces estamos en presencia de un gobierno que está negociando con ellos, pero además está cumpliendo con las exigencias que los pandilleros le plantearon. Ellos plantearon aflojar las medidas extraordinarias en los penales [...] Si no conoces el fenómeno, si no conoces el problema, estás legalizando las estructuras de pandillas en los territorios, reconociendo su poder, pero además va a llegar un momento en que van a hacer uso de fondos del Estado.⁷¹

Cuando las treguas se han roto, la respuesta tanto de las pandillas como de la fuerza Estatal es armada. Así ocurrió cuando el gobierno de Sánchez Cerén rompió la tregua y respondió con medidas extraordinarias ante la escalada de violencia pandillera; también lo fue cuando la tregua de Bukele con las pandillas se rompió y desencadenó la instauración de un régimen de excepción permanente hasta la fecha.⁷² El rompimiento de las treguas reactivó el combate. A decir del comisionado Orlando, en el segundo gobierno del FMLN, los altos funcionarios “agarraron la paja que ellos habían sido guerrilleros y que ellos

⁷⁰ Entrevista del 21 de agosto de 2018.

⁷¹ Entrevista del 18 de julio de 2019.

⁷² Estas líneas se escriben a inicios de septiembre de 2024.

podían combatir contra ellos”. Recuerda que “resultó que fue el periodo donde más policías murieron”. En su opinión, “el FMLN creó ese ambiente, el ambiente más crítico para la vida de los policías”.⁷³ En coincidencia, el comisionado Saúl refiere que “ellos [las pandillas] establecieron estrategias de elevar la violencia y entonces el Estado elevó el nivel de respuesta también”. El comisionado recuerda que “en un año murieron más de mil pandilleros, entonces empezaron a atacar a los policías en los lugares más vulnerables”.⁷⁴

Según coinciden varios de los informantes, las medidas extraordinarias implementadas en el gobierno de Sánchez Cerén, fueron en buena medida la respuesta al asesinato de policías. El comisionado Saúl sintetiza esas medidas que en agosto de 2018 se declararon permanentes, como “ejercer mayor control, digamos en el nivel represivo”. A pesar de que los organismos de derechos humanos se declararon en contra de perpetuar las medidas extraordinarias, para el comisionado, éstas eran inevitables.⁷⁵

En el caso de rompimiento de la tregua de Bukele con las pandillas en marzo de 2022 y la instauración del régimen de excepción, varios mandos policiales, entrevistados en 2024, coincidieron en señalar que desde el alto mando se instruyó cumplir con cuotas de capturas, lo que derivó en detenciones arbitrarias. Así lo narra el subcomisionado Leonardo:

Pero entonces se da la orden y se ponen cuotas y con el agravante de amenazar a las jefaturas policiales que no alcanzaran esas metas. Y ahí se empieza a dar ese fenómeno de capturas arbitrarias para cumplir con una meta. Se realizaron capturas sin control de calidad. Claro, en muchos casos sí era de pandilleros, pero en otros no, se capturó mucha gente inocente. Una fuente de penales me dice que en las revisiones que ellos han hecho han encontrado que 30% de los detenidos no son de pandillas. 30% de los casi 80 mil que el gobierno se jacta ha detenido, estaríamos hablando de 24 mil personas inocentes aproximadamente, que están presas, detenidas injustamente. Gente buena, gente honesta que ha sido llevada de manera irresponsable y hasta criminal a las prisiones sólo por manipulación política electoral.⁷⁶

La Idea de Estado expresada por altos mandos policiales con pasado insurgente reedita un léxico de guerra, oscilando entre tregua y combate, donde el control territorial es un factor preponderante. El problema de

⁷³ Entrevista del 14 de noviembre de 2023.

⁷⁴ Entrevista del 12 de julio de 2019.

⁷⁵ Entrevista del 12 de julio de 2019.

⁷⁶ Entrevista del 5 de abril de 2024.

las pandillas como estructuras del crimen organizado fue concebido por estos mandos como un desafío político más allá de las intervenciones meramente coercitivas. Algunas intervenciones estatales, como los planes propagandísticos, han sido simbólicas y no han atendido las reiteradas causas estructurales presentes en el discurso de los informantes.

CONCLUSIONES

Situada en la posguerra salvadoreña, esta investigación aporta a la comprensión del proceso de reconversión posinsurgente y la configuración de la “Idea de Estado” de altos mandos policiales con pasado insurgente. El estudio complejiza la dicotomía instituyente-instituido, además de que revela tensiones en la configuración del sistema de seguridad de posguerra. La investigación puede contribuir a las discusiones sobre los procesos de construcción estatal en contextos de posconflicto.

La narrativa de los actores estudiados revela que la autonomía relativa de la institución policial está supeditada a los designios de la correlación de fuerzas vigente en una sociedad. Los siete informantes de este artículo ocuparon posiciones clave dentro del aparato policial salvadoreño y, como agentes estatales, su actuar no fue meramente técnico, sino político. Los actores ya contaban con una formación política insurgente que les dotó de un marco conceptual para comprender su labor en el Estado. De ahí su perspectiva crítica que reivindica, al menos discursivamente, el proyecto civil y democrático de policía ante procesos como la militarización, el neoliberalismo y la negociación entre el ejecutivo y las pandillas.

El aparato estatal salvadoreño instituido en la posguerra, en lo que respecta a la función de la policía, es un campo heterogéneo y de disputa; dada la división en al menos tres campos: el civil, el militar y el posinsurgente. Los siete informantes reivindican una idea de intervención policial afín a perspectivas como la filosofía de policía comunitaria y se declaran adversarios del proceso de militarización de la seguridad pública.

La Idea de Estado se configura a partir de la resignificación del proyecto insurgente, adoptando una doxa democrática, con énfasis en la reivindicación discursiva de los derechos humanos. Tal discursividad contrasta con el Estado instituido en un contexto de inseguridad y de fracaso de las políticas de seguridad de la posguerra. Un Estado donde la política de seguridad no se ha decidido del todo en la PNC sino en Casa Presidencial. El hecho de que los altos mandos policiales estuvieran ajenos e incluso en contra de intervenciones estatales como la tregua de pandillas durante el gobierno de

Funes, el llamado Plan Control Territorial y el régimen de excepción durante la administración de Bukele, es una muestra clara de que la institución policial no ostenta el monopolio de la coerción ni de la dirección de la seguridad; es una pieza fundamental del Estado, pero no todas las decisiones de seguridad y represión se toman en tal institución.

Reconvertidos como policías, actores posinsurgentes como los siete oficiales policiales entrevistados, transformaron su Idea de Estado insurgente, mas no la abandonaron. La historia personal de los siete mandos policiales es a la vez ilustrativa de la institucionalidad de posguerra. Los problemas de instauración y mantenimiento del orden político son concomitantes a los vaivenes de las estrategias policiales implementadas, improvisadas, apuntaladas y a veces abandonadas por los altos mandos. Las tensiones entre los proyectos civil, militar y posinsurgente, hicieron de la PNC un campo de batalla por la construcción de un modelo hegemónico de seguridad y policía. Según la narrativa de los actores, parece ser que el sector militar fue quien logró imponerse, con prácticas represivas persistentes, la instrumentalización de la policía al servicio del gobierno en turno y la prevalencia de estrategias cortoplacistas fundamentadas en despliegues de fuerza.

Este estudio abre posibilidades para trabajos posteriores que analicen los procesos de reconversión no sólo de excombatientes guerrilleros sino también del sector militar. En el caso de la PNC de El Salvador, una veta de investigación posible es la de las trayectorias de policías exmilitares y aquellos que ingresaron como cuota civil, con distinciones por género, edad, nivel jerárquico en la policía, entre otras. Queda también abierta la posibilidad de profundizar en el impacto que ha tenido una policía dividida en diversos sectores políticos (civil, militar e insurgente) en la atención de problemas de criminalidad, como el de las pandillas.