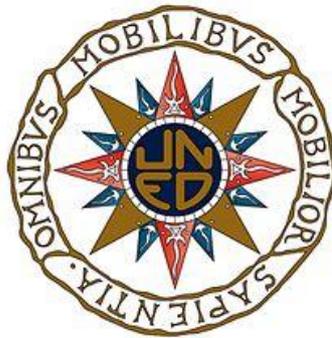


UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

Tesis doctoral en Paz y Seguridad Internacional



***La Privatización de la Seguridad en Centroamérica: El Caso de El
Salvador***

Boris O. SAAVEDRA

Director Dr. Carlos Malamud Rikles

Madrid, 2014

**Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Estudios de Paz, Seguridad y
Defensa**

***La Privatización de la Seguridad en Centroamérica: El Caso de El
Salvador***

Boris O. SAAVEDRA

Magister en Política Internacional y Práctica

Dr. Carlos Malamud Rikles

Director de tesis

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I. EL PROCESO DE PACIFICACIÓN EN EL SALVADOR Y SU IMPACTO EN EL AMBIENTE DE SEGURIDAD.....	23
La institucionalización de la violencia.....	29
Los acuerdos de paz.....	30
La reforma militar.....	34
La reforma policial y la seguridad pública.....	36
El posconflicto y las empresas de seguridad privada.....	41
Dificultades del proceso de la reforma del sistema de seguridad.....	43
La evolución de la reforma judicial en El Salvador.....	48
Conclusión.....	55
CAPÍTULO II. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA EN EL SALVADOR.....	58
Los cuerpos policiales pre-acuerdos de paz.....	60
Doctrina de la policía en El Salvador.....	70
Misión.....	74
Funciones de la Policía Nacional Civil en El Salvador.....	79
Estructura organizativa.....	87
La reforma de la institución policial en El Salvador.....	99
Transparencia en la Policía Nacional Civil.....	102
Conclusión.....	106
CAPÍTULO III. SURGIMIENTO Y PROLIFERACIÓN DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL SALVADOR.....	110
El sector de seguridad en El Salvador y su impacto en la gobernanza y gobernabilidad del país.....	119
La seguridad como un bien común.....	124
Las empresas de seguridad privada y las armas de fuego pequeñas y livianas.....	127
Factores que influyen en la evolución de la seguridad privada.....	129
Relaciones interinstitucionales entre la seguridad privada y la policía.....	134

Tendencias en regulación y control de las empresas de seguridad privadas	139
Procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las empresas de seguridad privada en El Salvador	141
La seguridad privada y el control de la fuerza: la pregunta	145
La seguridad privada y el control de la fuerza: la respuesta.....	147
¿Cómo la privatización de la seguridad afecta el control de las fuerzas de seguridad y de la violencia?	149
Conclusión.....	152

CAPÍTULO IV. CONTROL Y SUPERVISIÓN GUBERNAMENTAL DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL SALVADOR153

Conceptualizaciones y definiciones de control y supervisión de la seguridad privada	156
Supervisión y control de los Servicios Privados de Seguridad	157
El estado del control de la seguridad privada en El Salvador bajo la óptica de las empresas de seguridad privada asociadas en la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS)	158
Obligaciones y responsabilidades del estado en el control y supervisión de las actividades de los Servicios Privados de Seguridad.....	166
La privatización de la seguridad bajo el nuevo concepto de gerencia pública.....	168
Tendencias de eficiencia y eficacia para el control y supervisión en la nueva gerencia pública de la seguridad	170
Control y supervisión a través del contrato de servicio entre el gobierno y una empresa privada de seguridad	172
El control y supervisión en la nueva gerencia pública en el gobierno y el uso de la asociación pública-privada	173
Hacia un marco legal internacional de regulación de la seguridad privada	174
Situación de la regulación de la seguridad privada en Centroamérica y, particularmente, en El Salvador	178
El control parlamentario de la seguridad privada en general y particularmente en El Salvador.....	181
Los retos del estado para la supervisión y control de las empresas de seguridad privada en general y en particular en El Salvador	185
Conclusión.....	203

CAPÍTULO V. EL PAPEL DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA EN LA LUCHA FRENTE A LA DELINCUENCIA COMÚN, MARAS, NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO EN EL SALVADOR.....208

El ambiente de inseguridad regional y su impacto en El Salvador	211
La criminalidad y la gobernabilidad de El Salvador y su eventual impacto en la seguridad privada.	219
Auge de la seguridad privada en el actual ambiente de inseguridad en El Salvador	228
La seguridad privada y los arsenales de armas de fuego	234
Dilema y paradoja de la industria de seguridad privada en El Salvador	242
Conclusión.....	249

CONCLUSIONES.....252

DOCUMENTACIÓN269

Fuentes primarias.....	269
a. Bibliografía General.....	271
b. Bibliografía Específica.....	279

APÉNDICES DOCUMENTALES283

Entrevistas.....	283
Cuestionarios.....	288
Encuesta.....	291

AGRADECIMIENTOS

No hubiese sido posible producir esta tesis sin la ayuda y asistencia de otras personas. Este proceso comenzó con la fase de investigación académica requisito previo a la elaboración de la tesis, es el inicio de una etapa más en mi vida académica y el final de un proceso de aprendizaje que me ha dado muchos conocimientos y experiencia. Bajo la tutela y dirección del Dr. Carlos Malamud Rikles durante la fase de investigación académica y elaboración de la tesis con su agudeza intelectual, extensa experiencia en Latinoamérica y en los asuntos de seguridad pública. Las observaciones de los detalles de fondo y de forma y sus altos estándares de exigencia me han incentivado a producir una mejor tesis. Su disposición al empeño de su valioso tiempo, haciendo uso de la tecnología de información y comunicación disponible para retroalimentarme con sus observaciones desde el otro lado del mundo.

Estoy también altamente agradecido al Dr. Isidro Sepúlveda quien siempre ha tenido una gran disposición para brindarme su ayuda invaluable en todo momento en los aspectos de forma y fondo en la elaboración de esta tesis y a través de todos los estudios doctorales.

El Sr. José Torres, jefe del Departamento de bibliografía hispanoamericana en la Biblioteca de la Universidad Nacional de Defensa quien me ha apoyado con la selección y localización del material de estudio necesario y suficiente desde el inicio de mis estudios de maestría y doctorado respectivamente.

Al Sr. Juan Ricardo Gómez Hecht y Maria José Sanabria quienes me apoyaron en mis visitas a El Salvador en la fase de investigación de campo con todas las entrevistas y documentos públicos y privados relacionados con la temática de la tesis.

Durante mi tiempo de producción de la tesis tuve la oportunidad de contar con numerosos amigos y colegas de trabajo. Sin embargo, quisiera particularmente agradecer a Nury C. Saavedra Perez, Boris D. Saavedra Rodriguez y Andrea Moreno Acosta quienes revisaron los borradores de cada uno de los capítulos y la estructura en general del documento.

Finalmente, quiero agradecer a mis hijos por su incansable amor y apoyo en todos estos años de estudio.

INTRODUCCIÓN

Las últimas dos décadas han sido testigo del rápido crecimiento y consolidación de la industria global de la seguridad privada. Miles de contratistas trabajan en las compañías militares y de seguridad privada a escala mundial, proveyendo una amplia gama de servicios a los países, organizaciones internacionales, corporaciones y organizaciones no gubernamentales alrededor del mundo. Muchas de estas compañías operan prestando servicio de seguridad pública en áreas urbanas de las grandes ciudades. Otras operan en zonas de conflicto llevando a cabo funciones que eran de exclusivo dominio de las fuerzas armadas y de seguridad pública del estado. En este segundo contexto, el sector privado está realizando actividades coercitivas tales como misiones de combate, seguridad armada y detención e interrogatorio de prisioneros. También realizan actividades no coercitivas tales como: asesoramiento militar, entrenamiento, transporte, alojamiento y recolección y análisis de información para producir inteligencia.

El resurgimiento de la privatización de la seguridad obedece, entre otras cosas, a la evolución del poder en todas sus manifestaciones. De acuerdo con Moisés Naím, el poder está cambiando del poder físico al mental, de norte a sur, de oeste a este, de colosales corporaciones a ágiles y flexibles empresas, de dictadores y autócratas a grandes manifestaciones en plazas y sitios públicos y en el espacio cibernético¹. En la actualidad no es suficiente pensar que el poder, en cualquiera de sus manifestaciones, como lo describe Joseph Nye, Poder Duro, Blando o Inteligente y su implicancia en las relaciones internacionales, está cambiando de un continente a otro, o de un país a otro, inclusive que se está dispersando entre nuevos actores. El poder está sufriendo una mutación fundamental que no ha sido suficientemente reconocida ni entendida².

Naím sostiene que en este siglo XXI el poder es más fácil de obtener, difícil de ejercer y fácil de perder.

Por su parte, Charles A. Kupchan en su obra *El Mundo de Nadie* (No One's World), se enfoca en el cambio de poder y lo que esto significa para el funcionamiento del

¹ Moisés Naím, *The End of Power* (New York: Perseus Book Group, 2013).

² Joseph Nye, *The Future of Power* (New York: Perseus Book Group, 2012).

mundo, enfatizando que este nuevo mundo no cuenta con un centro de gravedad representado por un poder mundial sea los Estados Unidos, China, Asia u otra gran potencia mundial. Según este autor, por primera vez en la historia, el mundo será interdependiente, por lo tanto considera que será un mundo de nadie³. Esta es también la visión del consultor de negocios Ian Bremmer. Este escritor sostiene que ningún país o alianza de países que perdure, puede superar los retos que enfrenta el liderazgo global⁴. Esta visión compartida se basa en las ideas expresadas por Zbigniew Brzezinski, quien manifestó que hemos entrado en una era post-hegemónica en los años por venir, donde ningún país será capaz de iniciar un conflicto bélico a nivel global como ha ocurrido en el pasado⁵.

Es así como hoy día, en las reuniones del más alto nivel en instituciones gubernamentales o grandes corporaciones, en zonas de combate o en el espacio cibernético, la lucha por el poder es más intensa que nunca, pero con resultados insignificantes. Ahora bien, entender por qué el poder está perdiendo valor para enfrentar los retos del presente, constituye la clave para tener el sentido de una de las más importantes tendencias del reajuste o reacomodo del mundo del siglo XXI. Esto no quiere decir, que el poder está desapareciendo o que no hay gente con poder en abundancia, pero sí significa que es mucho menos del que tenían sus predecesores. Hoy los poderosos pagan un precio mucho más caro por sus errores, en comparación con sus antecesores, por lo tanto las respuestas a esta nueva realidad han impactado el comportamiento de aquéllos sobre los cuales se ejerce el poder, generando una reacción en cadena que toca cada aspecto de la interacción humana.

Las fuerzas que están cambiando el poder como lo hemos conocido y entendido hasta ahora son múltiples e interconectadas, sin precedentes en la historia de la humanidad. En las últimas décadas las barreras de protección del poder en todas sus expresiones se han debilitado a pasos agigantados y son más fáciles de superar, aplastar o evadir. Las causas que subyacen en este fenómeno están relacionadas no solo con la

³ Charles Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (New York: Oxford University Press, 2012).

⁴ Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (New York: Portfolio Penguin 2012).

⁵ Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power* (New York: Basic Books, 2012).

demografía, transformación económica y la diseminación de la información tecnológica, sino también con los cambios políticos y profundas transformaciones en expectativas, valores y normas sociales que juegan un papel fundamental en el reacomodo y acceso al poder y su uso. Sin embargo, la explicación fundamental del por qué las barreras de contención del poder se han debilitado tiene que ver con la transformación de diversos factores tales como: el crecimiento económico de algunos países, entre estos el grupo BRICS (Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica), que han ampliado el conjunto de potencias económicas mundiales; los patrones migratorios, la medicina, el cuidado de la salud, la educación e inclusive la actitud y buenas costumbres urbanas. En otras palabras, se está cambiando el alcance, estado, y potencial de la vida humana.

La democratización y pacificación tienen un impacto directo en el desarrollo socio-político contemporáneo de El Salvador, cuya mayor manifestación es la violencia interna que allí se vive como consecuencia de muchos años de beligerancia. Esta contienda se prolongó desde finales de la década de los 70 hasta la firma de los acuerdos de paz a principios de los años 90, que pusieron fin a este conflicto que convirtió al país y a Centroamérica en un escenario de la confrontación este-oeste de la época de la Guerra Fría. Por otra parte, el proceso de democratización de mediados de la década de los 80 constituyó un reto muy importante por la transición del poder de gobiernos autoritarios de corte militar a gobiernos democráticos con liderazgos civil. Estos dos eventos también han influido en el lento proceso de consolidación democrática que caracteriza hoy día a El Salvador. Esta nación cuenta con instituciones muy débiles, sobre todo en el área de la seguridad pública, lo cual ha repercutido en el auge incontrolado de servicios de seguridad privada en los últimos años.

La escala y el alcance de las actividades del sector privado en materia de seguridad en el país es cada día más evidente por el progresivo deterioro de las instituciones de seguridad pública y la acelerada evolución de estos operadores privados como alternativa para paliar el azote que representa la criminalidad (narcotráfico y crimen organizado) en el país. Esta situación denota la creciente dependencia del estado y su sociedad en las operaciones que llevan a cabo estas empresas de vigilancia

La extensiva participación de la actividad privada en labores de seguridad pública en El Salvador pone en cuestionamiento varios principios del gobierno democrático como

son: el paradigma del monopolio de la fuerza por parte del estado, el control y supervisión que debe tener el estado sobre esta participación privada, el bien común de la seguridad y defensa de los pobladores y la responsabilidad del estado de velar por la seguridad pública de todos sus ciudadanos. Esta situación trae como consecuencia, en primer lugar, la pérdida de la soberanía territorial por parte del estado al permitir que bandas criminales controlen áreas internas del país donde la presencia de las autoridades legítimas no existe. En segundo lugar, la pérdida de soberanía social debido al control de espacios públicos por parte de la seguridad privada para proteger zonas residenciales de la acción de bandas criminales que azotan a la ciudadanía, convirtiendo sectores de tránsito cotidiano en lugares restringidos al público en general.

Otro aspecto de particular preocupación como consecuencia del incremento incontrolado del sector privado en la seguridad en El Salvador es el reducido control y supervisión así como mecanismos inadecuados o inexistentes para la rendición de cuentas por parte de estas compañías que garanticen la transparencia del servicio prestado. No hay evidencia de que estas empresas tengan una tendencia mayor a involucrarse en comportamiento profesional inadecuado en comparación con las instituciones de seguridad pública. Sin embargo, el estado falla por no contar con la legislación y protocolos adecuados y por no tomar las medidas para controlar eficientemente potenciales actuaciones contrarias a los cánones legales y a los protocolos existentes en las instituciones de seguridad pública. En definitiva, la legislación que rige esta actividad tiene un espíritu y razón legal netamente mercantilista, orientada sólo a recabar impuestos, sin tomar en cuenta que la seguridad es un bien común de carácter obligatorio e irrenunciable y de exclusiva responsabilidad del estado bajo cualquier circunstancia.

El reto que plantea esta tesis doctoral es demostrar la siguiente hipótesis: La privatización del poder y el poder de la privatización de la seguridad en El Salvador ha generado el debilitamiento del estado en proveer el bien común de la seguridad a la sociedad y al país como un todo. A esto se agrega el agravante de que el estado se muestra incapaz de controlar y supervisar eficientemente las funciones que cumplen estos servicios privados que operan en su territorio. En este trabajo se hace un análisis riguroso de la transición del poder que ha vivido El Salvador en el ámbito de la seguridad en los últimos 20 años, en medio de un proceso de paz y consolidación de la democracia. Especial énfasis se hace en la tridimensionalidad de las obligaciones y responsabilidades del estado

en el control y supervisión de las empresas privadas de seguridad. En primer lugar, cuando el estado es quien contrata los servicios de seguridad privada convirtiéndose en un recipiente del servicio o sea estado-cliente; en segundo lugar, el estado en el cual las empresas de seguridad privada operan o estado-anfitrión y en tercer lugar, el estado donde la empresa esta domiciliada o sea estado-sede.

Pareciera ser que la industria de la seguridad en El Salvador estaría ocupando espacios fundamentales del ambiente de seguridad pública. Las decisiones corporativas tomadas hoy en día podrían considerarse más importantes que las tomadas tradicionalmente por las instituciones del estado que, al fin de cuentas, es el que tiene la autoridad política sobre la sociedad. La concepción del estado moderno soberano con el monopolio absoluto de la fuerza y responsable de la seguridad, estaría declinando, reflejándose por la posible difusión del poder, en materia de seguridad, al sector privado a nivel nacional. Igualmente se observan ciertas asimetrías en la calidad del servicio prestado por las instituciones públicas en comparación al que prestan los operadores privados. El análisis de esta tesis se ubica en los mecanismos de control y supervisión gubernamental sobre los servicios privados y su posible incidencia en la inseguridad que vive el país actualmente, con consecuencias en todos los aspectos de la dinámica social, económica y política.

En los estados posconflicto, como es el caso de El Salvador, pareciera que existe la tendencia a sucumbir a la tentación de convocar a las compañías de seguridad privada. Generalmente lo hacen para compensar la falta de una institución policial profesional que le permita brindar seguridad a todos sus ciudadanos. Se observa falta de voluntad política para ejercer el monopolio de la violencia por parte del estado con una adecuada institución policial sujeta a una fiscalización democrática genuina del sector de la seguridad. Una institución de este tipo es imprescindible para enfrentar la inseguridad interna en el marco de los principios democráticos de respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En estas circunstancias, la presencia de las compañías de seguridad privada pudiera tener efectos positivos en el corto plazo, especialmente si se logra redireccionar a la fuerza pública en el empleo de sus capacidades para atender las misiones esenciales de control público que permitan niveles de seguridad adecuados. Sin embargo, en el largo plazo, como ha ocurrido en El Salvador, se ha recurrido a políticas de mano dura y cero

tolerancia con el empleo de la fuerza militar como la forma principal de resolver los problemas de seguridad pública que aquejan a la ciudadanía, con elevadas tasas de homicidios, muy superiores a la media de la región y del mundo.

La contratación de empresas de seguridad internacionales en El Salvador abre una serie de interrogantes en cuanto a la participación de capitales extranjeros en seguridad pública bajo una legislación que contempla esta actividad sólo en el orden económico. En tal sentido, desde la perspectiva de la seguridad pública interna del país afectada por la acción del narcotráfico y el crimen organizado, el control y supervisión de estas empresas es tan laxo que podrían ver sus operaciones complicadas por la posibilidad de conexiones con el crimen transnacional. Esto evidentemente comprometería la eficiencia y eficacia del buen gobierno y del sistema democrático. Por otra parte, algunas empresas de servicios privados de capital nacional podrían actuar como agentes dedicados a quebrar voluntades políticas bajo el disfraz de otras misiones más visibles y legítimas. También es posible que se presente el tráfico de influencias de tipo personal por parte de los propietarios de las empresas que provienen del sector de seguridad y defensa (oficiales retirados) o ex miembros del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

Se requiere la profesionalización de los miembros en relación con las operaciones que ejecutan en el territorio nacional como en el cumplimiento de la ley que las rige y de aquéllas referidas al marco de los derechos fundamentales que regulan el sistema democrático de gobierno. En este orden, la decisión tomada por el nuevo director de la Policía Nacional Civil, Roberto Pleités, de eliminar la División de Registro y Control de los servicios de seguridad privada y pasarla a ser una unidad más dentro de las delegaciones policiales, constituye un duro golpe a la función de control y supervisión que debe tener esta actividad por parte del gobierno. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta la iniciativa *Montreux* de las Naciones Unidas para el control y supervisión internacional de la seguridad privada, la cual ha sido firmada por más de cien países, incluido El Salvador.

Este trabajo se enmarca en el estudio de las ciencias políticas ya que el tema tratado de la seguridad es una función básica del estado, que se sustenta en el poder legítimo desde el punto de vista político en el área de la seguridad del estado. Francis Fukuyama en su obra *The Origins of Political Order* señala que emergió una recesión de la

democracia en el siglo XXI. Aproximadamente uno de cada cinco democracias que han sido parte de esta tercera ola en el mundo se han revertido hacia regímenes autoritarios o han visto una erosión importante de las instituciones democráticas⁶.

En el caso de El Salvador, el presente trabajo analiza la institucionalidad del estado para determinar las causas de su fuerte debilitamiento en el área de la seguridad. La causas que hayan generado la profunda crisis de inseguridad que vive hoy el país por la aparente difusión del poder en la seguridad del estado a los actores no-estatales representados por los servicios de seguridad privada. La situación se agrava porque el gobierno no tan solo permite la privatización de esta función, sino que no la controla ni supervisa adecuadamente. Este control es responsabilidad y obligación irrenunciable de la autoridad constituida, enmarcado en los principios que rigen el sistema político democrático de gobierno.

Partiendo del principio que la democracia es la opción de gobierno que impera hoy a nivel global, Max Weber en su obra *Politics as a Vocation* nos señala: el estado es una asociación que reclama el monopolio del uso legítimo de la violencia⁷. En otras palabras, parte de la definición y de la razón de ser del estado moderno ha sido su habilidad para centralizar el poder militar. Sin embargo, en las últimas dos décadas hemos experimentado la fractura de este monopolio en múltiples niveles. Algunos gobiernos en Latinoamérica han perdido el control de su territorio nacional utilizado por grupos delincuenciales del crimen transnacional y el narcotráfico. Esto ha traído como consecuencia el resurgimiento del sector privado como alternativa en los asuntos de seguridad y defensa de la nación, poniendo en entredicho el monopolio que por definición y práctica de gobierno es responsabilidad inherente del estado.

Este estudio adicionalmente analiza, en forma crítica, la evolución del poder en el área de la seguridad, con un enfoque en las últimas dos décadas. Estos 20 años, como se ha señalado, fueron marcados por dos grandes acontecimientos ocurridos en el país en forma simultánea: el proceso de paz iniciado en 1992 y la transición y consolidación de la

⁶ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011).

⁷ Daniel Warner, *An Ethic Of Responsibility in International Relations* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991), 9–10.

democracia desde mediados de los años 80 del siglo pasado. El análisis de los mecanismos de control y supervisión de las empresas de vigilancia privada con que cuenta el estado en la actualidad se fundamentan en el principio de división de poderes, balances y contrapesos del sistema democrático de gobierno. Esta tridimensionalidad en El Salvador se analiza solamente desde el punto de vista del estado cliente y el estado anfitrión de esos servicios, ya que el país no cuenta en la actualidad con empresas transnacionales de capital salvadoreño que operen en otros países.

El análisis del control y supervisión de la seguridad privada en El Salvador requiere examinar la legislación que sustenta esta actividad en el país, a través de un análisis de contenido del espíritu y razón de la ley, su constitucionalidad y los mecanismos con que cuenta el estado para su aplicación eficiente. Una vez determinada la viabilidad de la ley debe hacerse un análisis comparado con legislaciones de otros países, que presentan ciertas características políticas, sociales y económicas semejantes a las de El Salvador.

En la fase de investigación académica del presente trabajo se elaboró una tesina sobre el análisis del estado del control y supervisión de la privatización de la seguridad en Centroamérica. En ella se examinaron sus impactos en la transición democrática, el proceso de pacificación al final de los conflictos armados y la creciente inseguridad en la región. Esta investigación ha sido el marco de referencia para el desarrollo de esta tesis doctoral. El enfoque se ubicó en los cinco países que originalmente conformaron la región y sus consecuencias en el desarrollo regional. La privatización de la seguridad se dio como consecuencia del desarrollo de la consolidación democrática en las últimas décadas del siglo XX. Este proceso es conocido como la Tercera Ola de Democratización y fue iniciado a finales de los años 70 del siglo pasado. Todo este devenir generó la globalización, no tan solo económica sino de los procesos de integración social y política, con un estado que se ha mostrado incapaz de proveer el bien común de la seguridad que permita el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos

Se desarrollaron reuniones de trabajo en primer lugar, en el poder ejecutivo, con miembros de la Policía Nacional Civil, particularmente con el Comandante de la institución y con el Jefe de la División de Control y Supervisión de los Servicios Privados de Seguridad. La finalidad de estos diálogos fue conocer de primera mano las políticas

institucionales y los protocolos internos desarrollados para controlar y supervisar estas operadoras privadas y la relación interinstitucional entre éstas y el cuerpo policial. Adicionalmente, se llevaron a cabo conversaciones con representantes del Ministerio de Seguridad Pública para conocer en detalle la relación de esta institución con los mencionados servicios privados.

En segundo lugar, se realizaron visitas a integrantes del poder legislativo, específicamente al Presidente de dicha instancia y a miembros de la Comisión de Seguridad y Defensa de la Asamblea Nacional Legislativa para conocer en detalle el espíritu y razón de la ley que rige los servicios privados de seguridad. También se trató el tema de los mecanismos con los que cuenta esta institución para ejercer el control y supervisión de las referidas empresas para indagar sobre la transparencia de sus actividades, como ejercicio de pesos y contrapesos del sistema democrático de gobierno.

Por último, se sostuvieron charlas con el sector privado de la seguridad. Se consultó al presidente y a varios miembros de la Unión Nacional de Agencias de Seguridad Privada (UNASP) y de otras empresas de la seguridad privada especializada en labores diferentes a la de vigilancia pero que sus actividades forman parte importante de la seguridad interna en el país. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con ex miembros del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FLMN) por su experiencia no tan solo en el periodo del conflicto sino también como ex miembros de la Asamblea Nacional Legislativa o propietarios de empresas del ramo.

Este análisis determinó el grado de responsabilidad de El Salvador con la Comisión de Legislación Internacional de las Naciones Unidas. Se pudo constatar que, aunque las regulaciones aprobadas no han sido adoptadas por este país como un tratado que genera obligación, sin embargo representan la visión de un grupo importantes de países en esta materia. También se observaron las medidas preventivas tomadas por el gobierno para evitar fallas de responsabilidad sobre todo en materia de los derechos humanos.

Tradicionalmente, se pensaba que la solidez y la centralización era la única forma de poder contar con una organización eficiente para la seguridad y defensa. Según Max Weber, no hay una razón inherente de por qué una empresa capitalista privada no podría

llevar a cabo una guerra. Pero, para ello debería contar con una estructura sólida y centralizada. El requerimiento de escala, capacidades y tecnología hace de la institución militar el epítome de la organización moderna, centralizada y jerarquizada; la descentralización militar, según Weber está condenada al fracaso⁸. Sin embargo, hoy día las llamadas amenazas no tradicionales han cambiado la naturaleza de los desafíos que deben enfrentarse y esto ha generado en las democracias occidentales una participación creciente de empresas de seguridad privada que proporcionan servicios de seguridad que anteriormente eran del dominio exclusivo del gobierno.

Al contrario de lo que hasta hace un par de décadas era la norma, hoy en día la situación de inseguridad requiere de una respuesta no tan solo del gobierno sino también del estado. Esto significa que el sector público y el privado requieren una eficiente coordinación e integración de esfuerzos para poder enfrentar exitosamente los retos que el ambiente de seguridad demanda. Esta participación privada no es nada nuevo. Sin embargo, el mercado de seguridad privada, que no existía anteriormente, genera anualmente entre 100 y 165 billones de dólares⁹, También deben tenerse en cuenta las características de las amenazas que se enfrentan. En el área de seguridad hay una difusión de poder en forma vertical y horizontal, con una orientación hacia un mundo que no es ni polarizado ni multipolar, pero que, como lo sostiene Kupchan, no tendrá un centro de gravedad con un poder global, sino que será un mundo de nadie. Para muchos observadores hay una tendencia a la declinación de la soberanía del estado, que ha sido la institución dominante desde la paz en Westfalia en 1648. Se podría decir que la Revolución de la Información está transformando las organizaciones burocráticas jerarquizadas del estado en organizaciones en redes. Un gran número de funciones del gobierno en el área de seguridad está siendo conducido por el mercado privado. En la medida que se desarrollan las comunidades virtuales en la Internet, la seguridad privada se amplía a través de jurisdicciones territoriales que desarrollan su propio patrón de gobernanza. Esto evidentemente está representado por las empresas militares y de seguridad privadas que operan legalmente pero también está intervenido por los grupos criminales que operan al margen de la ley.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Nicolas Florquin, "A Booming Business: Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2011: Moving Targets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

En El Salvador el estado no ha sido capaz de satisfacer la demanda que imponen las condiciones de la globalización y fragmentación que se viven a escala mundial, para controlar los niveles de inseguridad que afectan a la población directamente. Es así como el propio gobierno y la sociedad en general se han hecho dependientes del servicio privado de seguridad para satisfacer las deficiencias de la seguridad pública. En El Salvador, los servicios de seguridad privada comienzan a aparecer en los años 70 del siglo pasado. No obstante, no es sino hasta la década de los 90 y, más en particular tras el fin del conflicto armado, que estos servicios experimentan un auge significativo. El incremento y proliferación de las compañías de seguridad privada ha sido sorprendente con 404 compañías en 2012 y una supervisión y control gubernamental sumamente precarios. En este orden, el incremento de la inseguridad en el país por el número de actividades delictivas colocan a El Salvador, de acuerdo con el estudio global de homicidios del año 2011 elaborado por la Oficina de Droga y Crimen de las Naciones Unidas, con una tasa de 63 homicidios por cada 100.000 habitantes, la segunda más elevada de Centroamérica después de Honduras¹⁰.

Un aspecto de fundamental importancia es la transparencia y rendición de cuentas que debe llevar a cabo el gobierno ante el parlamento por todas las actividades de las empresas de seguridad privada. Esta información al poder legislativo debe estar referida tanto al cumplimiento de la ley que las rige como de sus operaciones en el territorio nacional y su cumplimiento en el marco de la iniciativa *Montreux*.

La metodología empleada en la elaboración de esta tesis ha sido inicialmente una investigación de la bibliografía correspondiente de la seguridad privada en El Salvador y Centroamérica en los últimos años, así como los documentos y demás fuentes de información de organismos públicos y privados, nacionales y regionales en relación al tema. En segundo lugar, la investigación de campo, a través de entrevistas a los actores fundamentales del sistema de seguridad pública en El Salvador y a los empresarios de los servicios privados de seguridad en el país, así como también a otros organismos e individuos que en forma directa o indirecta están o han estado involucrados en los asuntos de seguridad pública.

¹⁰ “Honduras Led World in Homicides in 2010,” *Fox News Latino*, October 7, 2011, disponible en <<http://latino.foxnews.com/2011/10/07/honduras-world-leader-in-homicide-4-latin-american-countries-in-top-5-study/?test=latestnews#ixzz1alxykaHX>> [Consulta: nueve de febrero de 2012].

Se ha empleado la Guía de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigaciones sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. La Recopilación del material y entrevistas con los entes involucrados ha permitido constatar que la materia de análisis en cuestión se encuentra en etapa muy embrionaria. Existen muy pocos estudios al respecto desde el punto de vista de la función de dichas operadoras y del control y supervisión por parte del estado de estas empresas y su impacto directo, indirecto y cruzado en la sociedad salvadoreña a la luz de la crisis de inseguridad que vive el país.

La fase final de acopio de información así como de análisis se inició una vez aprobada la investigación por el director de la misma. Seguidamente se comenzó la organización y exploración de información relacionada con la hipótesis planteada para generar el nuevo conocimiento bien sustentado y argumentado.

A efectos de lograr una mayor claridad y comprensión en el análisis del tema tratado en la presente tesis, a continuación se hace una breve descripción conceptual o glosario de ciertos términos que se han utilizado a lo largo del contenido de trabajo tales como: poder, seguridad privada, impunidad, control y supervisión, externalización, responsabilidad tridimensional de gobierno, gobernanza y gobernabilidad y el Documento Montreux.

Poder

Es la habilidad para dirigir o prevenir las acciones actuales o futuras de otros grupos o individuos.

Seguridad Privada

Son entidades comerciales privadas que prestan servicios de seguridad. Estos servicios incluyen blindaje de vehículos, investigaciones, instalación de software, servicios armados de guardia y protección de personas y objetos, custodia de prisioneros y asesoramiento o formación de fuerzas y personal local de seguridad.

Impunidad

Es la plena e ilimitada libertad de acción de la cual gozan las empresas de seguridad privada por operar bajo una legislación de concepción mercantilista, al margen de la legislación que rige la seguridad pública.

Externalización

Es el reclutamiento de abastecimientos o servicios en el sector privado para ser utilizados en el sector público de seguridad y defensa. Es decir, la cooperación del sector privado en el área de seguridad y defensa en el marco de sus competencias.

Control y Supervisión

Es la acción mediante la cual todos los poderes del estado, a través de mecanismos legalmente establecidos, observan y toman acciones correctivas o de mejoramiento de las operaciones de las empresas de seguridad privada.

Responsabilidad Tridimensional del Gobierno

Es el conjunto de responsabilidades del gobierno en relación a la seguridad privada en tres dimensiones diferentes: El estado que contrata el servicio privado, el estado donde se presta el servicio y el estado sede de la compañía que presta el servicio.

Gobernanza y Gobernabilidad

Para este trabajo, estos dos términos pueden ser entendidos como dos situaciones complementarias en las cuales concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción eficiente y eficaz del gobierno.

Gobernanza

Nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico. Está caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado

Gobernabilidad

Es el ejercicio de la autoridad política económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos

Documento Montreux

Este documento surge a consecuencia de la iniciativa del gobierno suizo y la Cruz Roja Internacional en el año 2008 para establecer las obligaciones legales y las recomendaciones para las buenas prácticas en las operaciones de las compañías privadas militares y de seguridad durante los conflictos armados.

La fase referencial para el análisis del poder lo constituye la rigurosa evaluación del contexto de la cultura política de El Salvador desde el fin del conflicto armado y de las siguientes consideraciones: la modernización de la institucionalidad de la seguridad pública, el surgimiento y proliferación de las empresas de seguridad privada, el control y supervisión del estado sobre estos entes que operan en el país y el papel que juegan en la actualidad en la lucha contra el crimen organizado, narcotráfico, maras y delincuencia común.

En El Salvador, el proceso de democratización y pacificación del país, generó un impacto en la seguridad pública. La difusión y fragmentación del poder en las últimas dos décadas, evidencia, entre otras cosas, la proliferación de las empresas de seguridad privada en el país. Es decir, la difusión del monopolio y control del uso de la fuerza por parte del estado hacia el sector privado, ha generado, por una parte debilidad institucional y, por otra, una gran competencia con efectos destructivos de la eficiencia del estado en la lucha contra las amenazas no tradicionales que afectan a El Salvador. Estas amenazas tienen su origen en fuentes externas a su territorio que dificultan en gran medida el grado de seguridad pública que permita un ambiente de libertades y coexistencia pacífica.

Existe poco consenso en el reconocimiento de esta difusión del poder del estado en cuanto al monopolio de la fuerza y sus consecuencias en la inseguridad que vive el país. Además existe la desventaja de que no se está ejerciendo el debido control y supervisión de la participación del sector privado en los asuntos de seguridad pública. La tendencia es a ignorar esta participación, comenzando con una legislación que controla estas empresas privadas con una concepción netamente mercantilista, considerándolas como una actividad comercial ordinaria y de allí que su contenido se limita simplemente al cobro de impuestos

La seguridad privada en El Salvador al igual que en toda Latinoamérica se limita a la vigilancia de instituciones del estado y comerciales. Se excluye una gama de actividades correspondientes a la seguridad en forma directa e indirecta tales como: el blindaje y armado de vehículos, la instalación y mantenimiento de sistemas de cámaras de vigilancia, el diseño, instalación y mantenimiento de programas de sistema automatizado de control de personal y operaciones en instituciones públicas y privadas entre otras. También se evidencia una total ausencia de legislación y mecanismos de control del espacio cibernético.

La presente tesis está estructurada en dos partes y cinco capítulos. La primera parte consta de tres capítulos donde se analiza el proceso de pacificación y democratización en El Salvador, la institucionalización de la policía y el surgimiento y proliferación de las empresas de seguridad privada. La segunda parte consta de dos capítulos enfocados en la temática principal de la tesis, como es la seguridad privada, su control y supervisión por parte del gobierno y el impacto en las actividades del crimen organizado, maras, delincuencia común y narcotráfico. Finalmente se llega a un cuerpo de conclusiones sobre la participación privada en los asuntos de seguridad pública en esta nación centroamericana.

En el capítulo I se explora el impacto del proceso de finalización del conflicto, la pacificación y la transición a la democracia que vivió El Salvador con la firma de los acuerdos de paz de Chapultepec, México en 1992. El análisis se centra en la huella que dejó este proceso en el progreso socio económico del país y sus consecuencias en la seguridad y desarrollo interno de la nación. Este enfoque permite entender cómo estos eventos constituyeron en buena medida una de las causas que generaron la acelerada evolución del sector privado en la seguridad interna del país.

El capítulo II es una descripción analítica del proceso de creación de la Policía Nacional Civil como consecuencia de los acuerdos de paz y su separación de las fuerzas armadas y del Ministerio de la Defensa como consecuencia de los acuerdos del gobierno y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Se profundiza en particular el hecho de la desmilitarización de la policía y la imposición de un nuevo liderazgo civil. Por último, se considera su impacto en la seguridad pública y en la seguridad privada en particular.

El capítulo III se enfoca en la seguridad privada en El Salvador a través del análisis descriptivo de su evolución y de los factores que se relacionan directa e indirectamente con este desarrollo. Se ponderan elementos tales como la seguridad concebida como un bien común, el empleo de armas de fuego, la relación institucional de la policía y las empresas privadas de seguridad, las tendencias de regulación, el análisis del empleo y control de la fuerza pública y la implicancia en la gobernanza y gobernabilidad del país a la luz de los principios democráticos que rigen el gobierno en la transición y consolidación democrática.

El capítulo IV realiza un análisis objetivo de los mecanismos de estado existentes en El Salvador para el control y supervisión de las operaciones de las empresas de vigilancia privada, en el marco de la seguridad como un bien común y su impacto en la gobernabilidad y gobernanza del país. De esta forma se explora el impacto que tiene el poder de la privatización y la privatización del poder en el sector de la seguridad. También se revela la incapacidad que se ha generado en el estado para controlar y supervisar en forma eficiente y eficaz el sector privado que opera en esta área. Se ha investigado además, la implementación de la curva máxima de seguridad que facilitaría el diseño de la política de seguridad pública y las estrategias para enfrentar la demanda de seguridad en un ambiente complejo y dinámico.

El capítulo V tiene como objetivo la descripción y análisis de los retos más importantes que enfrentan las instituciones de seguridad pública y las empresas privadas de este sector en un ambiente de alta inseguridad pública. Inseguridad que tiene ramificaciones a escala internacional de las redes de criminales transnacionales, maras, delincuencia común y narcotráfico que azotan la región y el país y han facilitado la corrupción en el gobierno y la penetración del Crimen Organizado en la seguridad interna de la nación.

Finalmente se llega a un cuerpo de conclusiones que están orientadas a destacar tres elementos fundamentales de la tesis. En primer término, la difusión del poder en el sector de la seguridad pública en El Salvador. En segundo lugar, el control y supervisión de las actividades de la seguridad privada a través del análisis de los mecanismos legales, procedimentales e institucionales. Como tercer factor se explora la responsabilidad tridimensional que debe ejercer el estado para lograr la transparencia, entrega de cuentas y acciones correctivas que aseguren un servicio eficiente y eficaz que sea un verdadero complemento de la seguridad pública que debe proporcionar el estado. De esta forma se destacan los argumentos que permiten dar respuesta a la hipótesis planteada en la tesis, los cuales caracterizan el impacto que ha tenido la acelerada evolución de la seguridad privada en el ambiente de inseguridad que ha vivido la sociedad salvadoreña en los últimos 20 años.

CAPÍTULO I. EL PROCESO DE PACIFICACIÓN EN EL SALVADOR Y SU IMPACTO EN EL AMBIENTE DE SEGURIDAD

"Manténgase al día con las nuevas cosas o se hará obsoleto antes que usted se dé cuenta. Nadie puede hacer las cosas fáciles. Busque las tareas difíciles si usted se quiere mantener a la vanguardia"

Herman Brown
Cofundador de Brown y Root

Durante el siglo XX, los países de Centroamérica, aunque comparten similitudes en el contexto político-cultural, con una experiencia colonial común, una orientación cultural semejante, cercanía geográfica y una posición en la economía global capitalista, se caracterizan por su desintegración regional, con cinco bancos centrales y monedas diferentes, cinco leyes de inversiones diferentes, además de sistemas políticos diversos que van desde regímenes militares autoritarios en Guatemala (1954-86) y El Salvador (1948-79); autoritarismo tradicional en Honduras (1932-82) y Nicaragua (1936-79) hasta democracia progresiva en Costa Rica (1949 al presente)¹¹.

En la segunda mitad del siglo pasado, Centroamérica padeció un extenso período de profundos conflictos políticos (golpes de estado y largos períodos de regímenes militares) que desencadenaron cruentas confrontaciones armadas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. En el resto de los países del área, mientras tanto, se produjo una institucionalización democrática. La situación se agravó al convertirse la región en uno de los escenarios de la confrontación Este-Oeste durante la guerra fría.

Las guerras finalizaron en la última década del siglo XX tras los compromisos adquiridos por los países centroamericanos en su empeño de establecer una paz firme y duradera en la región. Algunos de estos acuerdos fueron adoptados en la reunión de

¹¹ Las fechas de los regímenes son aproximadas y corresponden a las fechas utilizadas por James Dunkerley, *Power in the isthmus: A political history of modern Central America* (London: Verso, 1994).

Esquipulas II, el siete de agosto de 1987¹² y otros en las cumbres presidenciales posteriores, en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), donde se establecieron prioridades para la consolidación de la paz con desarrollo humano en Centroamérica (ONU, 1993).

La reunión de Esquipulas II, aunque no declaró el cese del fuego y la finalización de diez años de enfrentamiento armado, sí estableció las bases fundamentales para el futuro de la región de acuerdo con el consenso de los jefes de estado. Cada país desarrolló, con sus propios recursos, las condiciones delineadas en el acuerdo, que facilitarían las vías a la democratización y al desarrollo económico. Esquipulas II sentó los principios para gobernar Centroamérica, por lo cual puede considerarse un modelo para otros países, ya que no sólo estableció hechos específicos y exigencias, sino que delineó los criterios generales para la paz que cada país se comprometió a seguir.

Con el fin de la guerra fría, el afianzamiento de la democracia en Centroamérica, la incidencia de la globalización con sus implicancias en los procesos de integración económica regional y hemisférica, así como el posicionamiento como una región de carácter estratégico para las relaciones entre el Norte y Sur de América son rasgos que la caracterizan desde finales de los años 70 hasta el presente. Esto incluye la llamada tercera ola de democratización en Latinoamérica¹³. En cada uno de los países se han celebrado más de cinco procesos electorales para la instauración de regímenes democráticamente electos.

Desde 1990, los países de Centroamérica declararon al istmo como “Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” y firmaron, en 1991, el tratado de integración global denominado “Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos” (Protocolo de Tegucigalpa), previéndose la responsabilidad de desarrollar un nuevo modelo de seguridad regional. Este proceso democratizador en la región, basado en la promoción del desarrollo, el afianzamiento del estado de derecho, los derechos humanos y la superación de la exclusión y la marginalidad en las sociedades, se

¹² Acuerdo de Paz de Esquipulas II, II Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Esquipulas, Guatemala, agosto 7, 1987, disponible en < <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Esquipulas%20II.pdf>>

¹³ Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

reafirmó en forma clara y diáfana en el texto del Tratado Marco de Seguridad Democrática firmado en 1995¹⁴. Desde entonces, ésta fue la medida para lograr la desmilitarización de las instituciones de seguridad, el control civil sobre las fuerzas armadas, la modificación del servicio militar obligatorio por voluntariado y la reducción del gasto militar. Todo esto con el fin de encontrar un balance razonable que mejorara la confianza entre fuerzas militares y sociedad así como también entre los países de la región.

La afirmación y consolidación del espacio centroamericano es el resultado de un proceso histórico complejo, pero de enorme interés. En éste se pone de manifiesto, sobre todo, que las cuestiones referidas a la defensa, la paz y la seguridad han venido ocupando, históricamente, y en particular a finales del siglo XX, un lugar predominante. En verdad, Centroamérica se constituyó como una región convulsa y continúa teniendo esta característica, al mismo tiempo que se afirman los valores de la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos.

La consolidación del proceso de integración existente en la zona se reafirma con la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el cual se vislumbra como un elemento de sumo interés para alentar el desarrollo de la región y asegurar el bienestar de los centroamericanos, garantizar la paz y la seguridad y resolver muchos de los problemas que la aquejan.

Quizás el instrumento más relevante, a nuestros efectos, sea el Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995, que aborda en detalle las cuestiones referidas a la seguridad desde una perspectiva de la defensa de los valores y principios que inspiran el proceso de integración centroamericano en todas sus dimensiones.

La evolución histórico-política de cada uno de los cinco países centroamericanos tiene sus características propias. Este proceso se originó, particularmente, con la Revolución Agraria de finales del siglo XIX¹⁵ que llevaron a cabo los líderes políticos de

¹⁴ Tratado Marco de Seguridad Democrática, San Pedro Sula, Honduras, diciembre 15, 1995, disponible en <<http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>>

¹⁵ James Mahoney, "Radical, Reformist and Aborted Liberalism: Origins of National Regimes in Central America," *Journal of Latin American Studies* 33, no. 2 (mayo 2001): 227, disponible en <<http://jamesmahoney.org/articles/Radical,%20Reformist,%20and%20Aborted%20Liberalism.pdf>> [consulta: 20 de diciembre de 2010].

estas naciones en una época denominada el periodo de la reforma liberal. Durante esta época, las élites políticas liberales de la región decretaron reformas que difundieron el comercio agrícola en forma significativa, incrementaron las exportaciones y expandieron dramáticamente el papel del estado en la sociedad y la economía. Sin embargo, dentro de este contexto, la forma específica en la cual los liberales transformaron el estado y sus instituciones varió ampliamente de país a país.

En este sentido, dentro del llamado liberalismo radical¹⁶ se encuentran los procesos de reforma de Guatemala y El Salvador, donde los liberales desarrollaron políticas que pusieron en peligro las estructuras comunales de los propietarios de tierras. Es así como, a través de la promoción rápida de la expansión capitalista, se afectó la supervivencia a largo plazo de las comunidades campesinas y los pequeños productores. Este patrón generó el establecimiento de estructuras polarizadas de clases sociales y una militarización del aparato del estado¹⁷.

El objetivo de este capítulo es analizar el proceso de pacificación y democratización, su impacto en el sistema de seguridad y en el eventual incremento de la seguridad privada en El Salvador. Las transformaciones que se llevaron a cabo por el liberalismo radical en este país fueron más amplias. Con gobiernos de corte autoritario controlaron todo el territorio y visualizaron el reemplazo de un estado débil, centralizado y no burocratizado por otro con un aparato más centralizado, complementado por una burocracia institucional, especialmente con una institución militar muy poderosa y especializada en seguridad interna.

Estas circunstancias permitieron penetrar y controlar a toda la población. De igual forma se privatizó la tierra y se produjeron reformas laborales enraizadas en el sistema pre-liberal de administración de tierras, basado en la propiedad comunal bajo la protección eclesiástica de las fincas. Se crearon propiedades privadas y plantaciones dedicadas a la producción de café para la exportación. Con estos cambios se generó una burguesía agraria integrada por una élite de propietarios de plantaciones y procesadores que vinieron a ejercer mucha influencia en el estado, inclusive como una clase rural que originó unas

¹⁶ Mahoney, "Radical, Reformist and Aborted Liberalism," 228-29.

¹⁷ Ibid., 230-231.

relaciones con los centros urbanos que se hicieron tensas y polarizadas. Estas tensiones estado-clase agraria se resolvieron en el siglo XX a través del advenimiento de un sistema de gobierno institucional militar¹⁸.

La implementación de la estrategia política radical en El Salvador se caracterizó por ser un proceso recíproco de militarización y polarización de clases. La economía interna, caracterizada por la producción de café no se regía por las leyes de la oferta y la demanda. Por el contrario, esta economía se caracterizaba por la intervención del estado representado por la institución militar encargada de las operaciones de producción y mercadeo de dicho producto, el cual, para 1930 constituía aproximadamente el 75 por ciento de las exportaciones salvadoreñas, que en líneas generales, competían con las de Guatemala¹⁹.

En resumen, para finales de 1920 la polarización y la militarización del estado en El Salvador constituyeron las bases del desarrollo político, el cual se caracterizó por el conflicto entre el campesinado de las plantaciones y el campesinado que trabajaba para el estado. Ello, aunado a la reacción militar a este conflicto, juega un papel decisivo en el momento específico en que se implanta el autoritarismo militar ligado a la protesta social y las movilizaciones de clases contra el liberalismo radical. De esta manera, la gran revuelta del campesinado en 1932 contra los latifundistas y los agentes del estado fue el detonador de la masacre gobierno/campesinado que dejó como resultado 30.000 muertos. Esta matanza da paso al gobierno militar autónomo²⁰ que se consolida a raíz de las protestas urbanas de 1940. Estas protestas, a su vez, ponen en peligro el gobierno militar personalista y se crea un convencimiento generalizado en la sociedad de que el gobierno de las fuerzas armadas era necesario para mantener la protesta social bajo control.

Durante cuatro décadas los militares mantuvieron un sistema de control e información muy extendido y eficaz (los orejas) agrupados en la denominada orden y apoyados por un entramado norteamericano encubierto conocido como ANSEAL

¹⁸ *Ibíd.*, 231.

¹⁹ Mahoney, "Radical, Reformist and Aborted Liberalism," 239.

²⁰ *Ibíd.*, 240.

(Agencia de Seguridad Nacional en El Salvador). Cualquier movimiento no deseado era descubierto y puesto en conocimiento de los militares²¹.

En 1979, la situación se hizo insostenible e imperaba un ambiente revolucionario. Se inició una guerra de diez años de duración que costó más de 75.000 vidas. Un conflicto que permitió al ejército del El Salvador multiplicar su pie de fuerza cinco veces, llegando a unos 50.000 efectivos, a los que se suman otros 10.000 de distintos cuerpos de seguridad. Adicionalmente había un sin número de personas integrando los “escuadrones de la muerte” que en el momento más álgido fueron los responsables de unas 1.800 víctimas al mes. A esta fuerza militar, de seguridad y paramilitares, se oponían los movimientos revolucionarios en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), con un pie de fuerza de entre 5.000 y 10.000 guerrilleros²².

La victoria sandinista en Nicaragua fue un acicate para los revolucionarios que emprendieron una lucha sin cuartel; se emplearon todas las formas conocidas de lucha de guerrillas urbanas y rurales así como los métodos de contrainsurgencia (COIN) para contrarrestarlos por parte del estado. Estas bandas armadas lograron crear zonas bajo su control, donde intentaron implantar un socialismo utópico y una sociedad alternativa basada en los principios revolucionarios. Se desarrolló tanto el comercio como un tejido social igualitario y se dio importancia capital al adoctrinamiento. En 1982 estos grupos llegaron a controlar la mitad de las zonas rurales. En las ciudades, las células revolucionarias propagaron los ideales de la lucha armada.

El ejército, por su parte, controlaba las áreas leales al gobierno y con su permanente presencia evitaba la infiltración y la acción de la guerrilla. Desde estas localizaciones planificaba columnas de ataque contra estos irregulares a los que combatía con el terror. En 1981 se produce la llamada “ofensiva final”. Estados Unidos (Administración Reagan) entendió la necesidad de actuar y evitar la pérdida de El Salvador, un aliado tradicional, en manos de los comunistas. El suministro norteamericano

²¹ Cástor Díaz Barrado, José Romero Serrano, Sagrario Morán Blanco, “Conflicto en Centroamérica: El Salvador”, en *Los Conflictos Armados de Centroamérica* (Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2010), 25-27.

²² Díaz, Romero y Morán, *Conflicto en Centroamérica*, 26-27.

de equipos e instrucción, hizo del ejército salvadoreño, a la postre, una maquinaria contrainsurgente demasiado poderosa para las bandas armadas.

En noviembre de 1989 la guerrilla realizó otra gran ofensiva llamada en esta oportunidad “la contraofensiva final”. El Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional ejecutó un ataque a la capital, precedido de sabotajes y arremetidas contra otras ciudades. Durante 1991 el proceso de negociación genera un alto al fuego entre el gobierno de El Salvador y el mencionado Frente guerrillero, sin embargo, graves hechos de violencia son atribuidos a las partes en conflicto. El proceso de diálogo continúa con dos rondas de negociaciones: una en México, del tres al seis de febrero, y la otra en San José, Costa Rica, del 19 al 21 de febrero, ambas sin resultados concretos. Mientras tanto la violencia de la guerra se incrementa en todo el país hasta el 16 de febrero de 1992 cuando finalmente se firma el Acuerdo de Paz de El Salvador, en Chapultepec, México.

La institucionalización de la violencia

De acuerdo con el informe de la Comisión de la Verdad de mayo de 1993, la instauración de la violencia de manera sistemática en el periodo 1980-1983, el terror y la desconfianza en la población civil, son los rasgos esenciales de esta época. La desarticulación de cualquier movimiento opositor o disidente, las detenciones arbitrarias, los asesinatos y la desaparición selectiva e indiscriminada de dirigentes, devinieron en práctica común. La represión en la ciudad se dirigió contra organizaciones políticas, gremios y sectores organizados de la sociedad salvadoreña. Ejemplo de ello lo constituye la persecución contra organizaciones como la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES), la cual reportó que entre enero y junio de 1981, se habría ejecutado a 136 maestros²³.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, citando a la Embajada de Estados Unidos en El Salvador, señala que el número promedio de víctimas de asesinatos políticos fue de cerca de 300 al mes durante el año 1982. A su vez, la Oficina de Ayuda

²³ Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la Locura a la Esperanza: la guerra de los Doce Años en El Salvador* (El Salvador: Universidad de El Salvador, mayo 1993).

Legal de la Iglesia Católica estimó que el número ascendía a 500 personas mensuales. La institución Socorro Jurídico Cristiano “Arzobispo Oscar Romero”, reporta los siguientes números de víctimas de la población civil: en el año 1980, 11.903; en 1981, 16.266 víctimas y en 1982, 5.962 víctimas²⁴.

En enero de 1990, 250.000 personas se manifestaron en San Salvador solicitando urgentes cambios sociales. En ese año, todos los movimientos anteriores se fusionaron en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. Para 1992 la guerrilla controlaba la mitad de las zonas rurales. En las ciudades, las células revolucionarias propagaban los ideales de la lucha armada. El ejército, por su parte, dominaba las áreas leales al gobierno y con su permanente presencia evitaba la infiltración y la acción de los irregulares. Desde estos puntos, lanzaban columnas de ataque contra las bandas armadas. Un régimen de terror primaba en las mismas.

En forma paralela y denotando un giro hacia la búsqueda de la maduración política para la revolución, los sindicatos afines llamaron a la huelga general, la cual no tuvo el eco esperado para derribar al gobierno. La efectividad de la lucha contrainsurgente, el agotamiento de la guerrilla, el nuevo ámbito internacional tras el final de la guerra fría y el esfuerzo del presidente Duarte en la búsqueda de la paz, condujeron a la firma del acuerdo de paz en 1992.

Los acuerdos de paz

En enero de 1992 el liderazgo del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y el equipo negociador de la derecha del gobierno se reunieron con el presidente Alfredo Cristiani para firmar los acuerdos de paz que pusieron fin a 12 años de guerra civil. Las características de esta guerra civil modelaron la paz. Sus raíces se fundamentan en clases e ideologías en vez de religiones o conflictos de orden racial. Un pequeño grupo de élite latifundista controlaba el estado con el apoyo de la poderosa institución militar que garantizaba orden a cambio de recursos y autonomía. El Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional ya mencionado, surge en la década de los 70 con un poderoso apoyo

²⁴ *Ibíd.*

de las clases humildes y menos favorecidas de las áreas rurales. La trampa de la democracia coexistía con el autoritarismo. Periódicas y fraudulentas elecciones con sustento constitucional ocurrieron entre 1948 y 1979, en las cuales los militares ganaron la presidencia²⁵. En uno de los pocos pronunciamientos del presidente Cristiani en 1992, en el cual la oposición de izquierda estuvo de acuerdo, fue cuando manifestó que las causas de la guerra en El Salvador se fundamentaban en las profundas divisiones de tipo cultural, social y la ausencia de un espacio políticamente democrático.

El papel jugado por los actores internacionales, particularmente Estados Unidos y las Naciones Unidas y la desaparición del mundo bipolar con la caída del muro de Berlín, ejercieron gran influencia en las negociaciones que finalmente concluyeron en los acuerdos de paz y democratización en El Salvador²⁶. Estos acuerdos contemplaron una rápida reforma de la institución militar y de la seguridad y una menos ambiciosa del sistema judicial. La importancia del nivel de detalle de los acuerdos finales, proporcionó la estructura para una política de seguridad y justicia por varios años. Aunque el punto central del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional era realizar cambios radicales en la estructura socio-económica, al final del proceso sólo el diez por ciento fue dedicado a este sector. Al contrario, la mayoría del contenido del texto fue dedicado a la reforma militar y a la policía, con detalles en el proceso de finalización de las operaciones militares de combate, el cual se materializó el primero de febrero de 1992, dos semanas después de la firma de los acuerdos.

Los acuerdos crearon una nueva Policía Nacional Civil (PNC) que estaba fuera de la estructura del Ministerio de la Defensa para que desempeñara funciones a nivel nacional. Esta nueva institución policial tenía como misión principal mantener el orden y protección de los ciudadanos, con una doctrina que enfatizaba los derechos humanos y el liderazgo civil. La legislatura, por ejemplo, tenía el poder de cambiar el liderazgo de la institución policial cuando se cometiera alguna violación de los derechos humanos. Ambas partes estuvieron de acuerdo que el 60 por ciento del cuerpo de oficiales y agentes de la Policía Nacional Civil fueran civiles y que jamás hubiesen servido como

²⁵ Vincenç Fisas, "Procesos de paz comparados," *Quaderns de Construcció de Pau*, 14 (2010): 5, disponible en <<http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/archives/HASHad4a.dir/85.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2010].

²⁶ James Dunkerley, apéndice 7 en *The Pacification of Central America: Political Change in the Isthmus, 1987-1993* (London: Verso, 1994), 145.

combatientes. El 20 por ciento podrían ser ex miembros de la extinta Policía Nacional y el 20 por ciento restante podrían ser ex guerrilleros. Los candidatos a integrar el nuevo cuerpo policial deberían ser sometidos a un examen de ingreso preparado y dirigido por la nueva cúpula directiva de la recién creada Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) responsable del reclutamiento, selección y entrenamiento básico y avanzado. Estos acuerdos incluyeron la redacción del borrador de la nueva ley que sustentaba la doctrina y estructura organizativa de la referida Policía Nacional Civil, así como el borrador de la ley para la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

También, se establecieron los mecanismos para la implementación de los acuerdos con el nombramiento de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) conformada por representantes del gobierno y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, más un delegado por cada partido político. Ellos serían los responsables de supervisar la implementación de todos los acuerdos políticos alcanzados por las partes²⁷. Esta comisión (COPAZ) tenía la responsabilidad de redactar los borradores de la legislación para la discusión y aprobación por parte de la asamblea legislativa. Como se ha manifestado anteriormente, la comisión fue nombrada el primero de febrero de 1992, sin embargo explícitamente se le privó de todo poder ejecutivo, ya que fue una responsabilidad exclusiva de las partes el llevar adelante los acuerdos de paz²⁸. Con la firma final de estos pactos, la misión de las Naciones Unidas solicitó la inclusión de la verificación y monitoreo de la ejecución de todos los convenios y así la Organización de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), jugó un papel fundamental en este cometido.

Si observamos la evolución de los acuerdos de paz y la opinión de algunos de sus participantes²⁹ éstos se pueden catalogar de exitosos ya que, por ejemplo, ninguna de las dos partes rompió el cese de fuego acordado. La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) fue formalmente constituida y sirvió como mecanismo para resolver diferencias sobre interpretación y resistencia al cumplimiento de las previsiones del acuerdo. Se hizo necesaria la presencia e influencia de la Organización de

²⁷ Acuerdos de Nueva York, sección I, firmados el 25 de septiembre de 1991, cuyo contenido queda reafirmado en los acuerdo de Chapultepec, México el 16 de enero de 1992.

²⁸ Acuerdos de Nueva York, sección I, “Poderes” de COPAZ.

²⁹ Guadalupe Martínez (ex-guerrillera y actual Diputada del partido Demócrata Cristiano de El Salvador), siete de diciembre de 2011.

las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL). Después del esfuerzo inicial del gobierno en el desmantelamiento de la Guardia Nacional, la Policía del Tesoro y el acuartelamiento de sus tropas, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional desmovilizó a sus 12.362 efectivos en diciembre de 1992 transformándose en un partido político activo y reconocido, pero políticamente dividido. El partido de gobierno, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) ganó las elecciones con abrumadora mayoría en los comicios de 1994, controlando la legislatura y los gobiernos municipales. Como resultado de este triunfo, fueron reconocidos por todos los partidos en la contienda, incluyendo los de la izquierda, conformada en su mayoría por los desmovilizados y simpatizantes de la ideología de izquierda marxista.

Es conveniente destacar que el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional se convirtió en el segundo partido político del país, cuando perdió las elecciones presidenciales en oposición al partido de gobierno en 1999, pero ganó la pluralidad de los escaños en la asamblea en los años 2000 y 2003, así como el control del gobierno en las principales ciudades. En las áreas de seguridad, militar, inteligencia y en política, el reconocimiento del liderazgo civil se consolidó.

Finalmente y de acuerdo con la opinión de ex miembros de la guerrilla participes en el proceso de paz³⁰ éste se puede catalogar de muy civilista o europeizado por la gran influencia que tuvieron algunos países de aquella región que intervinieron en el proceso y que de alguna forma contribuyeron a la consolidación del mismo y por la decisión de crear una policía nacional netamente civil. En este orden de ideas, por la necesidad de variar el mandato original de la Organización de las Naciones Unidas para El Salvador, por resolución número 729 del 14 de enero de 1992 se decidió ampliar la misión dotándola de una nueva División de Observadores Militares y otra de Observadores Policiales. Con esta extensión se incluyó la participación de la Unión Europea, la cual facilitó observadores militares que verificarían, básicamente, el cese del enfrentamiento armado y determinados acuerdos relativos a la fuerza armada. También comisionó observadores policiales, que cooperarían con la hoy extinta Policía Nacional en el mantenimiento del orden público durante el período de transición y en la creación de la Policía Nacional Civil.

³⁰ Juan Ramón Medrano Guzmán (ex – guerrillero y ex – diputado de la Asamblea Nacional y participante en los acuerdos de paz) en entrevista con el autor, seis de diciembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

España fue el país que más colaboró en la formación profesional de los nuevos oficiales de policía en las labores de orden público, bajo los principios del respeto de los derechos fundamentales en el marco del sistema democrático de gobierno. Esto, por supuesto se logró gracias al comportamiento político democrático del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional que, aun perdiendo las elecciones tres veces consecutivas, es en la cuarta contienda electoral que obtiene el triunfo con el Presidente Mauricio Funes.

La reforma militar

Muchas de las reformas dirigidas a transformar el poderoso y represivo aparato militar se lograron. A diferencia del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, el gobierno no estuvo de acuerdo en dismantelar el ejército nacional. Por ello, la reforma institucional militar fue considerada una materia de urgencia e importancia por la guerrilla y otros grupos políticos. Esta reforma era indispensable, no solo como una garantía para que el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional regresara a la vida civil como un partido político, aunque dividido, sino más que todo para la posibilidad cierta de la democratización total del país³¹. La mayoría de los líderes militares que jamás fueron derrotados en el campo de batalla continuaban viendo al referido Frente con recelos y desconfianza. Tampoco les agradaba la intromisión de los civiles en los asuntos militares. Finalmente, como la mayoría de las reformas militares estaban bajo la responsabilidad del gobierno y no de la guerrilla y como la desconfianza de este sector era muy elevada, muchos de los cambios en esa materia se enfocaron en superar la oposición y resistencia que presentaba la institución castrense.

Después de muchos retardos y resistencia por parte de las fuerzas armadas se, aceptó la mayoría de los cambios institucionales: el dismantelamiento de las tres policías bajo control de las fuerzas armadas, la limitación de las funciones de seguridad interna, el dismantelamiento de las fuerzas paramilitares civiles, la suspensión del reclutamiento de fuerzas y la modificación de la doctrina y entrenamiento quedaron bajo el control de un consejo académico que estuvo conformado por civiles de diversas tendencias políticas.

³¹ Tommie Sue Montgomery, Ignacio Martín-Baró, and Rodolfo Cardenal. *Revolution in El Salvador: From Civil Strife to Civil Peace*, (Boulder, CO: Westview Press , 1995).

El pie de fuerza fue reducido en un 50 por ciento: de 67.170 miembros en 1992 a 30.500 en 1994. Aunque esta reducción se vio algo exagerada, la misma se debió a los soldados fantasmas que aparecían en las listas de personal cuyos salarios sirvieron para enriquecer a algunos oficiales corruptos³². Una nueva agencia de inteligencia a nivel nacional fue creada bajo la supervisión directa del Presidente de la República. Sin embargo, la estructura organizativa de esta nueva oficina fue una copia del mismo personal militar de la anterior organización bajo el control de las fuerzas armadas. Adicionalmente, los militares continuaron supervisando la Escuela de Inteligencia Nacional, con la expansión suficiente para ampliar sus actividades al sector civil y la unidad de inteligencia del Ministerio de la Defensa enfocada en actividades de inteligencia interna.

En El Salvador la curva de la reforma militar preocupó a oficiales de alto rango y poder institucional implicados en asesinatos y tortura durante la guerra. Se nombró una comisión de la verdad para el establecimiento de las responsabilidades por los hechos de violación de los derechos humanos. Esta comisión estuvo integrada por tres salvadoreños y encargada de revisar los expedientes de 2.293 oficiales en cuatro meses. A consecuencia de esta revisión, ciento tres oficiales fueron dados de baja de la institución, incluyendo el ministro y el viceministro de la defensa, la mayoría de los oficiales generales y muchos coroneles³³. A pesar del clamor y la reticencia del gobierno, todos los incluidos en la lista solicitaron su baja o fueron pasados a retiro.

Es importante destacar que esta purga de oficiales de alto rango de una institución militar no derrotada en combate constituye un caso único³⁴. Ahora bien, esto se logró por el reporte de la comisión de la verdad ya mencionada. Publicado en marzo de 1993, señalaba, con nombre y apellido, a los responsables de la peor violación de derechos humanos durante la guerra. Lo más impresionante de este documento, fue el papel jugado por el ministro de la defensa René Emilio Ponce, quien ostentaba el grado de coronel para el momento de la masacre de los jesuitas y sus acompañantes en la noche del 15 de noviembre de 1989, en presencia de y en confabulación con el general Juan R. Bustillo. El

³² Philip Williams and Walter Knut, *Militarization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1997), 162.

³³ Carta del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, S/25078, enero de 1993.

³⁴ Williams and Knut, *Militarization and Demilitarization in El Salvador*, 163.

coronel Francisco E. Fuentes dio la orden al coronel Guillermo A. Benavides de dar muerte, sin dejar testigos, al sacerdote Ignacio Ellacuría. La masacre ocurrió de acuerdo con las instrucciones y seis jesuitas y dos damas presentes fueron asesinados³⁵.

Ante todo se debe reconocer el importante progreso de la reforma militar. Por primera vez en la historia, una institución de este tipo en Latinoamérica se somete a una revisión y veto de oficiales de alto rango por una comisión independiente y externa a la organización. Como consecuencia, los oficiales involucrados en la peor violación de derechos humanos fueron retirados de la corporación, su presupuesto reducido y nuevos niveles de responsabilidad y control civil fueron impuestos. Se debe señalar que para el año 2002 el pie de fuerza del ejército tenía el mismo número de efectivos que la Policía Nacional Civil y su misión y doctrina se habían reorientado a la defensa externa de la nación. Las fuerzas armadas a raíz de estos cambios no rechazaron la nueva posición de la institución militar en la sociedad y las encuestas muestran un apoyo positivo y gran respeto a este cuerpo en el presente³⁶.

La reforma policial y la seguridad pública

Después de dieciocho años del final del conflicto armado en El Salvador, la reforma de la seguridad pública es el aspecto más importante de los acuerdos de paz. La creación de la Policía Nacional Civil fue crucial para la paz y la democracia en el país por varias razones: Primero, la incorporación de ex combatientes en la nueva institución policial constituyó el “nudo gordiano”, ya que el ejército se oponía rotundamente a aceptar a estos individuos en sus filas. No obstante, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional logró negociar este punto para la incorporación de éstos. Adicionalmente, la reforma de la seguridad pública adoptó la noción civil de policía, especificando la doctrina policial orientada a la protección de los derechos del ciudadano en vez de los intereses del estado y creando mecanismos de control y supervisión institucional fuera de la estructura del ministerio de la defensa. Esta creación de la policía fue considerada por el Secretario

³⁵ Tribunal de la Haya, “La Masacre de los Jesuitas”, disponible en <http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/12/002.html> [Consulta: 17 de diciembre de 2010].

³⁶ Instituto Universitario de Opinión Pública, “Encuesta de Evaluación del Año 2001,” *Serie de Informes* 91 (enero 2000).

General de las Naciones Unidas, Butros Butros-Ghali en 1995, un elemento fundamental de los acuerdos de paz y el único componente con grandes esperanzas para la sociedad y el país³⁷.

En opinión de Medrano, esta gran expectativa creada por la nueva institución policial se alcanzó rápidamente al inicio de sus operaciones. La integración en sus filas de personas que estuvieron involucrados en el conflicto de uno y otro lado, así como también de civiles sin experiencia, pero con una nueva doctrina, nueva filosofía de empleo y con plena consciencia de que se había experimentado un cambio, permitió el desarrollo de una gran relación entre la policía y la población civil. Este proceso generó confianza entre este cuerpo y la sociedad en general, base fundamental para el cumplimiento de la misión bajo los principios doctrinales establecidos³⁸.

En pocos días las operaciones comenzaron a dar resultados con el desmantelamiento de bandas criminales y el despliegue de la policía a otras áreas que se habían convertido en sitios de apoyo a la guerrilla. Para diciembre de 1993 las encuestas informaban que el 71 por ciento de la población aprobaba el trabajo de la Policía Nacional Civil y solo un dos por ciento lo vio mal o muy mal³⁹. No obstante, el proceso de integración política y civilización dentro de la institución policial sufrió ciertos obstáculos y resistencias que ocuparon la atención de la comisión de las Naciones Unidas.

Por ejemplo, el gobierno y, en particular, la institución militar, se resistían a la desmovilización de las fuerzas de seguridad. Esta resistencia la materializaban con el incumplimiento de los aportes de los recursos previstos y transfiriendo personal no cualificado para la recién creada academia de policía, a través de su envío a la Policía Nacional Civil. No obstante, la existencia de esta institución nunca estuvo en cuestionamiento. Sin embargo prevaleció cierta incertidumbre a través del periodo de transición por la noción de que dicho cuerpo policial no sería capaz, como estaba prescrito en la nueva Constitución, de sustituir la institución militar, la unidad de inteligencia y

³⁷ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, A/50/517, seis de octubre de 1995.

³⁸ Juan Ramón Medrano Guzmán (Ex guerrillero, ex diputado de la Asamblea Nacional y participante en los acuerdos de paz), en entrevista con el autor en San Salvador, El Salvador, seis de diciembre de 2011.

³⁹ Instituto Universitario de Opinión Pública y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, "Encuesta, Chalatenango y Cabanas", *Estudios Centroamericanos* (noviembre-diciembre 1993), 1154.

otras fuerzas de policía para convertirse en la única institución a cargo de la seguridad interna.

Los hechos acontecidos desde la creación de la Policía Nacional Civil, trajeron como consecuencia que Carlos Mauricio Funes, el día de su investidura como Presidente de la República (primero de junio de 2009), comunicara la acción central de la Policía Nacional en determinados municipios del país. El día tres de noviembre de 2009 éste informó al país del aumento del pie de fuerza militar como apoyo a la referida institución policial en función del combate a la delincuencia, que en 2009 tuvo un incremento en comparación a las cifras de 2008. De hecho, paralelamente se avaló la salida del ejército a las calles el seis de noviembre de ese mismo año para combatir la delincuencia que hasta ese momento causaba unas 12 muertes diarias. En el año 2010 extendió la potestad a esta institución de controlar la seguridad externa e interna de los centros penales para contrarrestar la corrupción interna y compra de voluntades. Asimismo amplió la presencia de los militares en más municipios del país. El nuevo gobierno, al igual que sus predecesores, estaba haciendo uso del ejército para contrarrestar los altos niveles de criminalidad. Sin embargo, lo más notorio fue que la población dio la bienvenida a esta medida. Adicionalmente, a esta función de seguridad interna, los militares asumieron el control de la recolección del café⁴⁰.

En febrero de 2010 el presidente Carlos Mauricio Funes presentó la denominada “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia” para su discusión entre empresarios, políticos, iglesia, universidades y otros sectores del país. Los aspectos más importantes que incorpora esta política son, el incremento de policías, ampliación de los presidios y controles para evitar que los delincuentes recluidos organicen extorsiones y homicidios desde las cárceles. Asimismo el diez de septiembre de 2009 sancionó la ley de Prescripción de Pandillas presentada por su administración a la Asamblea Legislativa salvadoreña y aprobada por 78 de los 84 diputados que la conformaban⁴¹.

⁴⁰ “Presidente Funes y gabinete de seguridad reciben amplio respaldo de la población Salvadoreña”, Presidencia de la República de El Salvador, 15 de octubre de 2010, disponible en <<http://www.presidencia.gob.sv/novedades/noticias/item/791-presidente-funes-y-gabinete-de-seguridad-reciben-amplio-respaldo-de-poblaci%C3%B3n-salvadore%C3%B1a.html>> [Consulta: 13 de diciembre de 2010].

⁴¹ “Presidente Funes Presenta Plan de Seguridad a Partidos Políticos”, *El Salvador Noticias.Net*, nueve de febrero de 2010, disponible en <<http://www.elsalvadornoticias.net/2010/02/09/presidente-funes-presenta-plan-de-seguridad-a-partidos-politicos/>> [Consulta: 13 de diciembre de 2010].

El incremento de tasas de homicidios y extorsiones llevó al ejecutivo y al legislativo, representado por diputados de diferentes tendencias políticas, a valorar la posibilidad de recurrir al ejército para mejorar la efectividad del gobierno en la lucha contra el crimen en sus diferentes modalidades. En este sentido, el presidente Mauricio Funes anunció la ejecución de un plan de 180 días que comenzó el viernes 17 de diciembre de 2010, en el cual se quintuplicó el número de efectivos militares que respaldaban las tareas de la Policía Nacional Civil. Pero a diferencia de lo que los soldados habían hecho hasta ese momento, quedaron facultados para hacer requisas por su propia cuenta. De acuerdo con este plan, en un plazo de 180 días el ejecutivo debía rendir un informe a la asamblea legislativa de los logros obtenidos. De acuerdo con los resultados se valoraría si continuar o no con el apoyo de la fuerza armada⁴².

En resumen, el problema de la seguridad pública no se puede ver solamente con la óptica de una reforma policial. Es un problema complejo que involucra muchos actores del gobierno tales como el sistema de seguridad, el sistema judicial y el sistema penitenciario. Ello significa que al modernizar la policía, se requiere una transformación del sistema judicial y penitenciario para que puedan articular sus actividades en forma eficiente y eficaz. Ahora bien, debemos estar conscientes que este problema de la seguridad pública requiere la acción integral del estado. Es indispensable involucrar a otras instituciones del gobierno y del sector privado, si en realidad se pretende atacar las verdaderas causas del problema y no la articulación de medidas que constituyen soluciones temporales que se diluyen en el tiempo.

El posconflicto y su impacto en el incremento de la criminalidad

La efectividad de la nueva policía y la reforma del sistema de justicia han sido el punto débil de esta política. Los primeros indicadores del incremento de la actividad criminal en el país se observan en 1992 cuando las encuestas muestran que la criminalidad se ha triplicado en frecuencia y es el problema que más aqueja a los ciudadanos⁴³. De

⁴² Daniel Valencia, "Funes aprueba uso de la Fuerza Armada para Combatir la Violencia y Delincuencia", *El Faro*, 13 diciembre de 2010, disponible en <<http://www.elfaro.net/es/200910/noticias/332/>>.

⁴³ Instituto Universitario de Opinión Pública, encuestas realizadas en enero, mayo y octubre de 1992 en *Estudios Centroamericanos* (noviembre-diciembre, 1992), 1072.

acuerdo a las encuestas conducidas por el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana, la década de los 90 presenta la inseguridad como el principal problema que aqueja a los salvadoreños⁴⁴. Otra lectura que podemos dar a estas encuestas citadas es que el 76 por ciento de los encuestados manifiesta que no han notificado a las autoridades cuando son víctimas de las actividades criminales y un 34 por ciento manifiesta que por lo menos un familiar ha sido víctima de un robo en los últimos cuatro meses. Adicionalmente, los datos estadísticos usados por la Organización de las Naciones Unidas para El Salvador, muestran un incremento de la actividad criminal del 300 por ciento entre enero y septiembre de 1993. Esto demuestra que la actividad criminal ha sustituido a la guerra entre 1991 y 1994.

La percepción de la población sobre la falta de habilidad de la fuerza pública para proporcionar el bien común de la seguridad, así como de impartir justicia, era significativamente negativa en 1996, de acuerdo con el análisis de los datos proporcionados anteriormente. En este mismo orden de ideas, el Consejo de Inmigración y Refugiados de Canadá presentó en su boletín informativo que en la población de San Miguel, el grupo conocido como “La Sombra Negra” se adjudicó el asesinato de 20 criminales callejeros⁴⁵. Este hecho hizo que la criminalidad se redujera temporalmente. Sin embargo, algunos oficiales de policía y ciudadanos prominentes fueron acusados de estar asociados con estos asesinatos.

Esta situación de aumento significativo de la criminalidad en El Salvador condujo a la participación importante del sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales e instituciones del gobierno en el diseño de una nueva política de seguridad ciudadana. Adicionalmente, en 1999 el gobierno del presidente Francisco Flores, a través de la Comisión Nacional de Seguridad Pública mantuvo el control y avances de la modernización de la Policía Nacional Civil, dándole un importante apoyo para fortalecer la autoridad institucional.

⁴⁴ Instituto Universitario de Opinión Pública, encuestas realizadas en septiembre 1993, agosto 1994, mayo-junio de 1995 en *Estudios Centroamericanos* (mayo-junio 1996 y junio, 1997).

⁴⁵ Immigration and Refugee Board of Canada, *El Salvador: Current Information on the Black Shadow Death Squad*, SLV30800.E, (1999), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3ae6abc588.html>> [Consulta: 16 de diciembre de 2010]. Información de los escuadrones de la muerte en El Salvador.

No obstante, en esta época de posconflicto se insistió en una política con una óptica reducida de ver el problema de la inseguridad y el incremento de la criminalidad solamente como policial o por lo menos la solución del problema con la acción policial. No se ponderó una política integral que tomara en cuenta las condiciones sociales, económicas y sobre todo de transición de un estado de guerra a la paz y en forma simultánea la democracia como sistema de gobierno. Éste ha sido el problema que ha prevalecido en el país desde el final del conflicto hasta el presente.

El posconflicto y las empresas de seguridad privada

En el marco de la crisis de seguridad ciudadana en el país, se desarrolló un incremento importante de compañías de seguridad privada que pasaron de menos de diez compañías a nivel nacional a más de 80 en 1995 y 265 en el 2001 con un control y supervisión gubernamental sumamente precario y con una concepción netamente comercial y económica de esta actividad.

Igualmente, el incremento del número de agentes privados de seguridad pasó de 6.000 en 1996 a 18.943 en el 2001⁴⁶. En consecuencia, la preocupación a nivel nacional sobre la desigualdad del servicio de seguridad privada, la inadecuada supervisión y control de esta actividad por parte del gobierno y la utilización de ex militares y ex guerrilleros, causaron una preocupación en la ciudadanía que aún persiste y que analizaremos en detalle en el capítulo III dedicado a esta materia.

Resulta contradictorio que las condiciones que hicieron posibles las reformas a la seguridad en la transición de una guerra a un proceso de democratización, también crearon obstáculos a esas reformas. El final de la guerra y la transición política aceleraron el incremento de la actividad criminal por varias causas.

En primer lugar, así como Estados Unidos condujo la desmovilización del ejército que se encontraba en Irak después del fin de las operaciones militares, en El Salvador, en

⁴⁶ Lidice M. Minero Melara, "Los Servicios de Seguridad Privada en El Salvador", *Estudios Centroamericanos* 56, no. 636 (octubre 2001), 907-32.

un corto espacio de tiempo se desmovilizaron 12.362 integrantes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, 20.000 miembros de la Fuerza Armada Nacional y más o menos unos 30.000 guardias de seguridad civiles que quedaron desempleados. Con ello se creó un vacío de seguridad⁴⁷. El número de personas en posesión de armas disminuyó de 60.000 (incluyendo combatientes de ambos bandos) a solamente 6.000 miembros de la Policía Nacional Civil, confinando a sus cuarteles a los miembros de las fuerzas armadas durante el desarrollo de la desmovilización. Ambos procesos, tanto el de Irak como el de El Salvador, dejaron una gran cantidad de armas en manos de civiles. En el año 2000 el Ministerio de Defensa reportó un total de 165.186 armas registradas en posesión de personas o entidades civiles (compañías privadas de seguridad) con un estimado de 200.000 no registradas. Cabe resaltar que la costumbre en la sociedad salvadoreña de portar armas para resolver conflictos contribuyó notablemente a los altos índices de criminalidad.

La segunda causa del aumento de la actividad criminal es el costo de la transición de la reforma del sistema de seguridad. Por ejemplo, el desmantelamiento del sistema de seguridad interna tuvo su repercusión. El eventual cambio de casi todas las unidades de investigación significó que hubo que reconstruir las redes de informantes. Un gran número de ex combatientes de ambos bandos estaban asociados con las bandas criminales. Una encuesta conducida en los centros de reclusión en 1999 demostró que el 22 por ciento de los reclusos habían sido miembros de las fuerzas armadas o de los sistemas policiales desmantelados en el proceso de reforma y un seis por ciento, ex miembros del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional⁴⁸. Los reclusos comprendidos entre las edades de 26 y 40 años representaban el 44 por ciento y eran ex combatientes, aunque solo el seis por ciento de la población en general había estado involucrado en la guerra en uno u otro bando⁴⁹. Más aun, algunos oficiales y policías de los cuerpos de seguridad fueron transferidos a la nueva Policía Nacional Civil. Esto permitió la transferencia de la cultura institucional de la impunidad y el estilo militar de la función policial. Sin embargo permitió también contar con algunos oficiales experimentados y muy profesionales en la

⁴⁷ Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic and Eliot M. Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (Darby, PA: Diane Publishing, 1998).

⁴⁸ Charles T. Call, "War and State Building," *Journal of Latin American Studies* 35, no. 4 (2003): 827-862, disponible en <<http://www.jstor.org/stable/3875834>> [Consulta: 17 de diciembre de 2010].

⁴⁹ *Ibíd.*, 843.

nueva policía. En conclusión, la combinación de paz y cambio de régimen abrió las puertas a dos situaciones: la reforma y la difusión de la violencia.

Este aumento de la actividad criminal ha sido una de las causas de mayor importancia para el incremento desmedido de las empresas de seguridad privada que ha experimentado el país. Es decir, que a medida que aumenta la criminalidad y el gobierno se manifiesta incompetente, en esa medida se han incrementado las empresas privadas de seguridad. No obstante, debemos tener en cuenta que fue al inicio de los años 90 que la ola de privatización se hizo presente a nivel mundial y la seguridad no escapó de esta tendencia. Esta propensión cobra mayor fuerza por las condiciones de inseguridad y la falla gubernamental en dar una respuesta clara y contundente para atender este problema.

Dificultades del proceso de la reforma del sistema de seguridad

Los analistas más pesimistas del proceso de reformas que se orientan hacia los aspectos culturales y de reconstrucción del estado en El Salvador, no toman en cuenta la rapidez con la cual se condujo el proceso de desmilitarización de las fuerzas de seguridad. No ven con exactitud el marco de dificultades que representa la transformación de las fuerzas de seguridad en forma simultánea con la práctica de sus actividades cotidianas. El éxito de una reforma formal no los llevó a una institución transparente, que respondiera a las exigencias de una seguridad orientada al ciudadano en democracia. Las dificultades, se hacen evidentes en tres áreas, a saber:

Primero, la corrupción pareció disminuir en el primer año de la existencia de la Policía Nacional Civil, pero con el paso del tiempo se fue incrementando. A medida que las actividades criminales, tales como secuestro y otras formas de violencia aumentaron entre 1999 y 2000, el número de oficiales involucrados en estas actividades criminales creció. Una de las razones por la cual hubo una escalada de la corrupción institucional fue la falta de un sistema de disciplina y control interno⁵⁰. Los reportes periodísticos de la

⁵⁰ Un reporte de Naciones Unidas menciona que después de 5 años de la creación de la PNC los mecanismos de control interno nunca dieron los resultados esperados para garantizar la transparencia de procedimientos policiales, tampoco la aplicación de la disciplina interna apropiada. Citado en Charles T. Call, "War and State Building," *Journal of Latin American Studies* 35, no. 4 (2003): 844.

corrupción en la institución policial eran tan evidentes que entre 1998 y 2002 el poder legislativo otorgó poderes extraordinarios al jefe de la policía para que condujera una investigación y limpieza del personal policial, la cual arrojó como resultado el despido de 1.215 oficiales y personal administrativo, sin contar otro grupo de 1.485 desincorporados a través de los procedimientos normales⁵¹. Este limitado proceso de retiro de personal y reforma ocurrió varios años después de que el proceso de pacificación y reforma habían concluido. En esa oportunidad se creyó que el escándalo de corrupción estaba orientado a incentivar la verdadera reforma, una vez finalizado el periodo de transición, como ha sucedido en otras democracias.

En segundo lugar, se mantuvo la continuidad en las expectativas de la sociedad hacia el aparato coercitivo del estado. Esto probó que es más fácil cambiar instituciones que cambiar la relación estado-sociedad. La conducción civil de la policía solo trajo una redefinición parcial de la relación policía-sociedad, ya que aunque los ciudadanos estaban más dispuestos a solicitar los servicios de la policía cuando lo requerían, esta relación no respondía a una relación de confianza y credibilidad hacia este cuerpo. En una encuesta del año 1996 el 56 por ciento de los encuestados manifestó poca o ninguna confianza en la fuerza policial, el 28 por ciento manifestó alguna confianza y solo el 15 por ciento manifestó mucha confianza en la nueva institución⁵².

Las dificultades en los experimentos comunidad-policía ilustran muy bien los problemas de las relaciones sociedad-policía. Aunque los miembros de la comunidad tienen menos temor de solicitar los servicios de la policía después de la reforma que durante la guerra, los esfuerzos hechos para incentivar la participación social no han progresado. Por ejemplo, los esfuerzos de crear la figura del policía en la comunidad en labores de vigilancia han tenido objeciones en la legislatura porque se asocia con labores de inteligencia en la colectividad para beneficios particulares. Al programa piloto de esta actividad se le puso fin cuando uno de sus líderes fue encontrado muerto en circunstancias sospechosas. El segundo esfuerzo de policía comunitaria tuvo su fin con el cambio de

⁵¹ Call, "War and State Building," 845.

⁵² Instituto Universitario de Opinión Pública, *Encuesta Sobre Derechos Humanos y el Sistema Judicial. Consulta de Opinión Pública, julio-agosto de 1996* (San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1996), 103.

gobierno en 1999. La Policía Nacional Civil mantiene un servicio policial con la comunidad orientado hacia las relaciones públicas.

Finalmente, un programa llamado patrullaje de intervención en la comunidad se asoció con los vínculos comunidad-sociedad combinado con otras técnicas, el cual ha tenido buenos resultados en la ayuda a reducir el índice de la criminalidad urbana. Sin embargo, este programa ha demostrado que se trata de cambiar la mentalidad de los oficiales de policía. Se ha incentivado la elaboración de las cartas de información por parte de los agentes de policía en sus labores de contacto con los ciudadanos. Aunque se programaron reuniones de la policía con miembros de la comunidad, éstas en vez de buscar respuestas a las demandas de la comunidad se orientaron a compartir o recolectar información.

En tercer lugar, encontramos los límites de la reforma en materia de los derechos humanos. Con el fin de la guerra las encuestas en general indican una disminución de la violencia política entre el año 1991 y 1995, con cesación completa de las desapariciones. Mientras las torturas de los detenidos era algo común y en realidad rutinario, antes y durante la guerra, en los primeros meses de 1993, solo se reportaron nueve casos de tortura.

La violación de los derechos humanos se incrementó como algo normal en los regímenes democráticos, tomando la forma de uso de la fuerza policial excesiva o ilegal por parte de sus efectivos contra los sospechosos de criminalidad común. Por ejemplo el Defensor del Pueblo en su reporte presenta un balance de 62 individuos muertos, la mayoría involucrados en criminalidad común; 15 denuncias de desapariciones; 12 de tortura; 779 casos de maltrato; 447 casos de detenciones arbitrarias y 991 casos de falta del debido proceso e insuficiencia de defensa pública. Estas acusaciones no se han verificado como violaciones de los derechos humanos. Ninguna de las acusaciones de desapariciones resultó ser verdadera. Sin embargo, como suele suceder en las democracias estables donde la policía es la institución que tiene más contacto con la población, son sus efectivos los que tienen la tendencia a cometer abusos de los derechos civiles y políticos. No resulta así con los militares o el poder judicial, siendo en este caso la Policía Nacional Civil la que presentó las cifras de estos hechos.

Como corolario de las reformas del sistema de seguridad diremos que la creación de la Policía Nacional Civil y la reforma militar se establecieron en detalle en los acuerdos de paz. Ciertas implicancias de la reforma pueden ser establecidas en tres fases.

Primera. De 1991 a 1995 coinciden la disminución de las hostilidades y un periodo inmediato de posguerra. Las fuerzas de seguridad fueron desmanteladas y una nueva fue creada. La orientación de las reformas institucionales se fundamentó en el pasado, en lo concerniente al poder de la fuerza militar en la seguridad interna y en los servicios de inteligencia. En 1995 la reforma policial en El Salvador tuvo algunos logros importantes. El sistema de seguridad pública estaba bajo liderazgo civil y controlado por el poder legislativo, para mayor transparencia en sus funciones. La Policía Nacional Civil cambió radicalmente su imagen ante la comunidad al ser percibida como la principal institución de seguridad pública enfocada en la ciudadanía, la investigación criminal y la defensa de los derechos humanos.

Una encuesta realizada en el año 2005 demostró que el 49 por ciento de los encuestados consideraba que la Policía Nacional Civil funcionaba mejor que la Policía Nacional y solo un dieciocho por ciento consideraba que lo hacía peor⁵³. Algunos de los países donantes de ayuda e instituciones internacionales consideraban que el proceso de reforma enfocado en desmilitarización, profesionalización y respeto a los derechos humanos en El Salvador se podía considerar uno de los más exitosos de la década.

Sin embargo, los cambios institucionales formales llevados a cabo en las fuerzas policiales tuvieron algunos contratiempos al confrontarse durante los primeros años con ciertas idiosincrasias socioculturales que limitaron el impacto de las reformas en la práctica del día a día. Adicionalmente, el éxito obtenido con la imposición del liderazgo y jerarquía civil en la institución, así como en la función de inteligencia no se tradujo en una mejor relación civilizada de la policía con los ciudadanos. Los problemas de abusos y la corrupción interna en la policía no tuvieron una respuesta oportuna, apegada a la ley, por parte de los actores internacionales que se concentraron en los aspectos positivos del

⁵³ Instituto Universitario de Opinión Pública, *Encuesta de Evaluación del Año 1995. Consulta de Opinión Pública de Diciembre de 1995* (San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1996), 39.

proceso de reforma. Más aún, la integración y civilización procedió con mayor éxito que el desarrollo eficiente y efectivo del control de la criminalidad.

El crimen aumentó estrepitosamente durante la primera fase del proceso de reforma, el cese al fuego y la desmovilización de las fuerzas de seguridad (1992-1995). La Policía Nacional Civil pasó de gozar de una aceptación general, durante el despliegue, a una caída de la confianza institucional cuando asumió la seguridad en todo el país. La ciudadanía la empezó a percibir como incapacitada para combatir la ola de criminalidad que afectaba a los ciudadanos. Es así como el liderazgo civil y el control para la transparencia funcional falló al no eliminar los problemas que afectaban la eficiencia y eficacia operacional policial.

En la segunda fase, que se podría ubicar entre 1995-1997, después de la implementación, la gran mayoría de las provisiones del acuerdo se complementaron. La criminalidad se mantuvo en alza, con algunas variaciones en relación a ciertas actividades. No obstante, El Salvador continuó siendo el modelo de reforma policial en posconflicto. Sin embargo, para finales de la década de los 90, el contraste entre la opinión positiva internacional sobre el proceso y la negativa opinión interna era evidente, con el agravante de una creciente tendencia a percibir lo desventajoso del proceso.

La tercera fase puede ubicarse al final de la década de los 90, después de un periodo de transición que se cumplió en cinco años comprendidos entre 1992 y 1997, durante el cual el sistema de seguridad dio muestras de autocorrección, con características semejantes a las de una democracia avanzada. Las revelaciones sobre los agentes de la Policía Nacional Civil que estaban involucrados en raptos y robos aceleró la aplicación de poderes excepcionales para la destitución de funcionarios, lo cual permitió superar las fallas en el proceso de selección de personal⁵⁴. Una vez superado el periodo de transición, la práctica policial demostró capacidad para adoptar una doctrina formal y patrones de reforma parecidos a los de democracias consolidadas. Sin embargo, los salvadoreños, aunque reconocían las mejoras de la policía, se mantenían indiferentes o con opinión negativa sobre la efectividad y niveles de corrupción en este cuerpo armado.

⁵⁴ Instituto Universitario de Opinión Pública, *Encuesta de Evaluación del Año 2001. Consulta de Opinión Pública, noviembre-diciembre de 2001* (San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2002).

La evolución de la reforma judicial en El Salvador

Hablar del proceso de paz y democratización en El Salvador y su impacto en la seguridad como actividad fundamental del estado nos lleva a analizar en detalle cada una de las partes del sistema de seguridad del país. Es así, como el conflicto en El Salvador permitió traer al foro de discusión internacional el tema de los derechos humanos. El sistema judicial, uno de los componentes principales del poder público, fue objeto de una reforma que se originó durante la guerra, con ciertos avances establecidos durante los acuerdos de paz y profundizada a través del reporte de la Comisión de la Verdad. Esta transformación evolucionó por la participación y presión internacional, el impacto del incremento de la criminalidad y el activismo de la sociedad civil a medida que se implementaban prácticas de participación democrática en el país. A diferencia de lo ocurrido con las instituciones policiales y la militar, la reforma judicial no fue considerada por la comunidad internacional como un modelo, pero sí se vio como una experiencia de éxito moderado.

Esta reforma del poder judicial, como ya se mencionó, tuvo su comienzo durante la contienda aunque no se logró ningún éxito al respecto. La corrupción, el anacronismo y la subordinación del sistema de justicia criminal al poder ejecutivo se profundizaron durante la época del conflicto. El miedo jugó un papel importante en el impedimento de la acción judicial en relación a la violación de los derechos humanos. A raíz de la victimización de ciudadanos estadounidenses, el congreso estadounidense comenzó a ejercer presión para lograr resultados en la reforma cuando la administración del presidente Reagan incrementó significativamente los recursos militares y económicos en la ayuda al gobierno.

En este sentido, los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo (USAID, por su siglas en inglés) otorgó un presupuesto de nueve punto dos millones de dólares en el periodo de 1984-1989 con la finalidad de apoyar el entrenamiento en los procesos judiciales y la creación de la Comisión para la Reforma Legal (CORELESAL). El objetivo de este proyecto era el diseño e implementación de una nueva legislación. No obstante, la falta de voluntad política de la élite gobernante del país en lugar de acometer una reforma total del sistema judicial, solo enfocó la reforma en aspectos puntuales tales como: el mejoramiento de las capacidades técnicas para la elaboración y manejo de

expedientes, administración de justicia, capacidades de investigación de la policía y las capacidades técnicas en asuntos forenses.

Desde el comienzo de la guerra hasta nuestros días, ningún actor intelectual involucrado en las matanzas indiscriminadas ha sido procesado y, menos aún, condenado. Los esfuerzos de la reforma judicial tuvieron un impacto mínimo en comparación con el que tuvo la reforma militar, económica, y de las élites políticas, incluyendo la poderosa Corte Suprema con sus miembros de la extrema derecha. Puede decirse que los esfuerzos financieros de los Estados Unidos no fueron en vano, ya que se logró un gran apoyo de la comunidad legal en relación con una mayor independencia del poder judicial y una reducción del excesivo poder de la máxima instancia sobre los tribunales. Finalmente, debemos acotar que aunque las reformas de la policía fueron de mayor beneficio en los acuerdos de paz, en el fragor de la guerra los beneficios fueron pocos y los donantes se vieron implicados en las violaciones de los derechos humanos perpetrados por las fuerzas de seguridad.

La investigación de los crímenes de guerra se llevó a cabo a través de varias instancias tales como la depuración, la búsqueda de la verdad y la reforma de las instituciones de seguridad y justicia. Una comisión *ad hoc* y una Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas se convirtieron en los instrumentos principales para llevar a cabo la purga de oficiales de las fuerzas armadas involucrados en crímenes de guerra y violación de los derechos humanos. Una vez entregado el informe de la Comisión de la Verdad, el poder legislativo apoyó al presidente Cristiani en la creación de una ley de amnistía que evitó iniciar los procesos judiciales contra los indiciados de estas violaciones. Esta decisión contó con el apoyo del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, ya que el reporte indicaba la complicidad de miembros de ambos bandos en el conflicto. Adicionalmente, la comisión de la verdad hizo varias recomendaciones entre las cuales estaba la reforma del poder judicial, la destitución de todos los miembros del máximo tribunal y la descentralización y despolitización del sistema de cortes. Estas recomendaciones no contaron con la voluntad política y crearon fuertes críticas por parte de algunos miembros del grupo de negociadores y del poder judicial, en particular de la referida Corte Suprema

La comisión de la verdad contaba con algunas deficiencias incluyendo el hecho de que sus funciones se limitaban a seis meses. No ofrecía incentivos a los denunciados para que se presentaran voluntariamente y no se denunciaron aquellos que se mantuvieron en silencio, pero sí se castigó perversamente los que se presentaron espontáneamente. Adicionalmente, las víctimas y sus familiares recibieron poca atención en relación a tratamientos médicos y compensación por parte del gobierno. Se puede concluir que esta comisión de la verdad fue un instrumento público que laboró con gran profesionalismo e imparcialidad en la búsqueda de la verdad y en el establecimiento de responsabilidades para poner punto final a la impunidad reinante en el país.

Las reformas de las instituciones de seguridad y del sistema judicial que se llevaron a cabo en El Salvador nos permiten importantes conclusiones para tener un claro entendimiento de lo que representó este proceso en lo concerniente al cambio cultural en la conceptualización de la aplicación de la ley y la reforma del estado. En primer lugar los escépticos en las transformaciones rápidas del país se equivocan, porque todo depende de las circunstancias. Un ambiente de posguerra abre las posibilidades de éxito en las reformas por la condición de debilidad en las que se encuentra el estado, particularmente en la desmilitarización de las instituciones de seguridad⁵⁵.

El Salvador experimentó una transformación muy importante en las doctrinas, entrenamiento, despliegues, seguridad, justicia y cultura institucional de las fuerzas militares que habían imperado desde la revolución agraria de finales del siglo XIX hasta la posguerra. Todos estos sectores se modernizaron dando paso al pluralismo y a la independencia del sistema judicial. Estos cambios fueron relativamente rápidos y se completaron con la participación de instituciones internacionales en su diseño e implementación.

Las reformas del sistema de seguridad y justicia se ejecutaron en paralelo con las negociaciones de paz en un periodo de tres años. La participación internacional permitió un enfoque en lo formal y estructural en lugar de lo informal. Toda esta transformación del poder judicial permite reconocer la gran dificultad y resistencia encontrada en la

⁵⁵ Charles T. Call, "War Transition and the New Civilian Security in Latin America," *Comparative Politics* 35, no. 1 (Otoño 2001): 1-20.

institución para lograr su independencia y la rendición de cuentas de sus funciones ante los organismos correspondientes y la población en general. Se evidenció que la justicia se encontraba totalmente desarticulada por la resistencia de la Corte Suprema para hacer la reforma.

Pocos cambios se hicieron en este sentido hasta la llegada del nuevo gobierno en 1994, cuando una nueva Corte Suprema integrada por profesionales, con representación política plural y menos politizada fue electa de acuerdo con la constitución y los acuerdos de paz. El proceso de pacificación permitió la selección de los integrantes de esta elevada instancia aplicando criterios de mérito combinados con pluralidad ideológica.

Es importante señalar que entre las reformas importantes de la justicia se produjo la transformación del sistema legal. Las funciones del Fiscal General de la República en cuanto a legislación criminal y en los procedimientos para la administración de la aplicación de la justicia fueron modificadas. Dentro del sistema inquisitivo que caracteriza el proceso legal en Latinoamérica, los jueces instructores fueron encargados de dirigir las investigaciones y supervisar el trabajo de la policía y de los fiscales acusadores.

A diferencia de la reforma policial, la transformación del papel del Fiscal General de la República fue gradual, pero se encontraron los mismos problemas de los otros procesos. Desde 1950, el Fiscal General y los fiscales ordinarios habían formado parte del ministerio público. Eran los encargados de representar los intereses del estado y la sociedad y defender los intereses jurídicos de los pobres. El ministerio público comprendía no solo al Fiscal General, sino también al Defensor Público y al Defensor de los Derechos Humanos. Con las reformas de la Constitución de 1991, aprobadas en el marco de los acuerdos de paz, el Fiscal General pasó a tener el poder de conducir las investigaciones y no solo de vigilarlas.

Adicionalmente se comprobó que es más difícil la tarea de modernizar a la policía para que se convierta en un servicio público que tome en cuenta los insumos de la comunidad, con participación activa, con entrega de cuentas y transparencia, que el desplazamiento de los militares de las funciones de seguridad interna. Lamentablemente el éxito de las reformas se vio empañado por un incremento súbito de la criminalidad que impactó la confianza de la población en la nueva policía.

El proceso de reforma de las instituciones de seguridad y justicia sirvió como un experimento novedoso que generó la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas de seguridad privada en la prevención y reducción de la violencia criminal. No obstante, con el transcurrir del tiempo los impactos directos e indirectos de esta participación han demostrado ciertas fallas en cuanto a la prestación del servicio de seguridad pública que debe proporcionar el estado como un bien común y los controles y supervisión que debe ejercer el mismo, cuando las organizaciones no gubernamentales y empresas privadas de seguridad participan en labores de seguridad pública.

En este contexto, las compañías de seguridad privadas han crecido en forma exponencial. La creciente criminalidad, la percepción de inseguridad y la falta de confianza y garantía de la seguridad pública han generado una mayor demanda y oferta de estos servicios que en vez de constituir un complemento a la seguridad pública se han convertido en un sustituto de ésta. También hay que considerar el agravante de que estas empresas ejecutan sus funciones con controles y supervisión muy precarios por parte del estado, más que todo orientados a recabar impuestos.

Aunque los servicios de seguridad privados se originaron en El Salvador a principios del siglo XX, no es sino hasta mediados de los años 70 que se especializan y organizan por el incremento de la violencia política y social en el país. En el marco de la violencia que vive esta nación, se observan adicionalmente otro tipo de cuerpos armados tales como los ejércitos privados de los terratenientes o los grupos paramilitares⁵⁶.

Durante el conflicto, los servicios de seguridad privados comienzan a incrementarse en forma paulatina a medida que la situación se agrava. Durante 12 años se inscriben en el registro de comercio un total de 15 empresas. El servicio de estas compañías está orientado principalmente a contratación de custodios para la protección de personas o empresas. Esta práctica se consideraba necesaria para paliar la situación originada por la guerra. Durante esta época la regulación y control de estas sociedades mercantiles estaba a cargo de los cuerpos de seguridad. Los registros los llevaba la extinta

⁵⁶ Lidice M. Melara Minero, "Los Servicios de Seguridad Privada en El Salvador," *Estudios Centroamericanos* 56, no. 636 (2001).

Policía Nacional, pero no se contaba con una ley que reglamentara dichas instituciones. La regulación se basaba en las normativas internas de los cuerpos de seguridad existentes para la época.

Con esta situación existencial en la época del conflicto armado, algunas de estas empresas se vieron involucradas en actos delictivos y en el crimen organizado. Algunos sectores consideraban que la seguridad pública y la privada necesitaban de una rigurosa y continua verificación a través de controles independientes para evitar lo que era y sigue siendo la preocupación de algunos sectores, o sea, la posibilidad, no muy remota, de que dichos agentes contribuyan con sus acciones a agravar la situación de inseguridad.

En los años 90, como ya se ha señalado, al finalizar el conflicto y motivado por el incremento de la actividad delictiva es cuando estas empresas experimentaron el mayor auge. Diversas investigaciones sociales señalan que este problema tiene su origen en dos hechos vinculados, pero distintos entre sí, la percepción de inseguridad que tenía la población en ese momento de posconflicto y la magnitud de la criminalidad, por un lado y por el otro, ciertos tipos de delitos cometidos, más que todo por las pandillas llamadas maras⁵⁷.

Otro aspecto ya mencionado es la falta de regulación y control de los servicios que desde su inicio favoreció un incremento desproporcionado, además, la facilidad para prestar estos servicios incentivó la entrada de todo tipo de personas a este mercado en el marco de un proceso de pacificación que generó la desmovilización de combatientes de ambos bandos que en ocasiones se vincularon con hechos de violación de derechos humanos, delictivos y de crimen organizado.

En el contexto de la época de posguerra que se vivió en el país, la legislación que regulaba estas compañías de seguridad presentaba muchas lagunas en relación a control y supervisión. Por ello, la decisión de la cantidad de personal y armas a utilizar estaba a discreción del Ministerio de Seguridad Pública. Es decir, no había un límite de crecimiento de estas actividades de acuerdo con el mercado que servía y la importancia del servicio prestado.

⁵⁷ *Ibíd.*, 909-912.

Las interrogantes acerca de las empresas de seguridad privada abarcan diversos aspectos: la cantidad y calidad del personal y armamento con que cuentan estas estructuras, los antecedentes de los agentes contratados, los dueños de los negocios y la cantidad de agentes que suman estos servicios. De hecho, para el momento del posconflicto, no se tenía un control exacto de su cantidad, pero sí excedían el número de agentes con que contaba la Policía Nacional Civil.

En una situación de posconflicto como la que se vivió en El Salvador, la seguridad privada no es un problema en sí mismo. Al contrario, dada la necesidad de lograr la paz y estabilidad nacional, ésta resulta necesaria, particularmente con la reforma en marcha del sistema de seguridad que condujo a la creación de una nueva policía. Ahora bien, se necesitaba tiempo para lograr la eficiencia y eficacia necesarias para prestar el servicio de seguridad pública bajo una nueva doctrina y en una sociedad en proceso de democratización. De esta manera, los servicios de seguridad privada debieron ser una alternativa y no la única que posteriormente se convirtió en un sustituto de una función que es responsabilidad única del estado.

La terminación de un conflicto armado en el marco del fin de la guerra fría que rigió el mundo por varias décadas hizo posible las reformas del estado. Es más, esta circunstancia le dio un papel más importante y trascendente a la Organización de Naciones Unidas en el proceso de pacificación y democratización en El Salvador, a través de la Comisión de la verdad. Esto confirió una imagen de credibilidad internacional al proceso en contraste con la percepción local. Los nativos critican incapacidad de la reforma policial para proporcionar una seguridad pública que pueda combatir la alta tasa de criminalidad, desmarañar la corrupción interna de la institución policial y la participación de oficiales en actos criminales.

La falta de entendimiento de los diferentes elementos y la compleja relación del sistema de seguridad y justicia en el proceso de pacificación constituye una suerte de resistencia a la reformas en un ambiente de posconflicto. El impacto de las medidas para lidiar con el pasado en función de la justicia en el futuro, la divergencia de las percepciones locales e internacionales y un claro entendimiento de la pacificación y democratización trajo como consecuencia que las políticas internacionales fuesen limitadas.

Conclusión

El contexto de la situación de posconflicto en El Salvador permitió una importante transformación de un antiguo régimen de gobierno militar, en lo que se refiere a doctrinas, entrenamiento, despliegue policial, modernización y pluralización del sistema judicial en un periodo de tiempo relativamente corto. Adicionalmente, la participación de la comunidad internacional en el diseño e implementación de los cambios y reformas institucionales fue muy importante para el éxito de las mismas.

De acuerdo con la opinión de actores del proceso de pacificación de ambos bandos como es el caso de la diputada Guadalupe Martínez y Juan R. Medrano ex miembros del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y del Coronel René Rodríguez y el Capitán Miguel Gil Alvarenga, oficiales del ejército de El Salvador en situación de retiro, el proceso de pacificación si bien es cierto que logró mantener la estabilidad política interna sobre todo en los primeros años del posconflicto, no contó con una estrategia y un plan de transición que permitiera consolidar la recién creada Policía Nacional Civil en su lucha contra la creciente criminalidad que se originó en la década de los 90 y que hoy azota al país, lo cual ha motivado un incremento desmedido en los servicios de seguridad privada⁵⁸.

El caso de El Salvador nos lleva a ciertas reflexiones que debemos tomar en cuenta: las oportunidades que presentó el contexto del posconflicto para las reformas institucionales fueron de corta duración. Las reformas ocurrieron en combinación con las negociaciones y con la implementación de los acuerdos de paz, todo ello en tres años. Más aun, las estructuras sociales y culturales informales fueron menos afectadas por la paz y la democratización que las instituciones formales.

El costo de la pacificación y transición democrática en El Salvador fue el incremento de la criminalidad y percepción de inseguridad en la sociedad salvadoreña. Esta situación obstaculizó la reforma policial puesta en marcha. Este caso sugiere que el incremento, nivelación y temporal disminución de la actividad criminal podría haber

⁵⁸ Guadalupe Martínez, Rene Rodríguez y Gil Aravenga (participantes del proceso de paz de ambos bandos), en entrevista con el autor, del cinco al nueve de diciembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

correspondido a las diferentes etapas del proceso de pacificación y democratización en los primeros años del posconflicto. Igualmente, se observa la importancia que toman los estudios científicos basados en estadísticas para apoyar los esfuerzos de la implantación del imperio de la ley en una sociedad democrática.

Otro aspecto que debemos tomar en cuenta es la coincidencia del proceso de pacificación y democratización en El Salvador con el contexto internacional que experimentaba una inflexión importante con el final del periodo de la guerra fría. Las grandes potencias mundiales coincidían en apoyar a las Naciones Unidas en su papel mediador y de reconstrucción con los fondos institucionales para las misiones subsiguientes. No obstante, se generó una opinión divergente entre la imagen internacional del proceso de cambio que mantenía la reforma policial como un modelo exitoso y la nacional que consideraba la nueva policía incapaz de combatir la criminalidad adecuadamente.

El Salvador también sirve como laboratorio para la novedosa participación de las organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación para estudios situacionales y las instituciones gubernamentales en la búsqueda de soluciones a la grave situación de inseguridad que vive el país. Sin embargo, estos estudios al principio del proceso de pacificación y democratización, y en gran medida hasta el presente, poco han tomado en cuenta la creciente participación de las compañías de seguridad privada.

Hoy en día las compañías de seguridad privada, más que un complemento a la seguridad, se han convertido en un sustituto de la seguridad pública lo cual podría traer como consecuencia que se conviertan en un complejo problema que no se podrá solucionar con la sencilla promulgación de una ley. Es evidente que la gama de medidas y recursos que se requieren para controlar y supervisar este servicio va más allá de una regulación. Es indispensable la voluntad política y capacidad gerencial en función de la seguridad pública, responsabilidad del estado.

Finalmente, la verdad sigue siendo que la impunidad es un elemento presente en la sociedad salvadoreña, que vive bajo una versión oficial del pasado según la cual nada ocurrió durante la guerra. Y, peor aún, nadie fue sancionado ni reconoció culpabilidad alguna. Por el contrario, se impuso la lógica de la impunidad y la ignorancia que fueron el

precio a pagar por la estabilidad política. La impunidad pasó a ser aceptada en ciertos sectores de la sociedad. No solo por la omisión del pasado, sino que pasó a ser una impunidad estructural. Se convirtió en una incapacidad de reproducir de modo cotidiano el estado constitucional y democrático de derecho y la previsibilidad normativa que deben tener los actos de gobierno, lo que se traduce, aun hasta el día de hoy, en la violación de los derechos de los ciudadanos.

Esta concepción cultural de la impunidad en la sociedad salvadoreña es la que ha permitido, entre otras cosas, la expansión de las empresas privadas de seguridad, ya que existe una aceptación tácita y generalizada de la incapacidad del estado para garantizar la seguridad pública. Los operativos temporales del gobierno y la utilización de las fuerzas militares, solo proporcionan paliativos a la grave situación de inseguridad que se vive en el país. De manera, que se acepta la seguridad privada como una solución más perdurable en el tiempo, no solo por los ciudadanos que la pueden sufragar, sino por las autoridades que ven la seguridad privada como una solución apropiada.

En el próximo capítulo de esta tesis doctoral se analizará el proceso de creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador, los motivos y consideraciones para su puesta en operación. Igualmente, se analizará el contexto político, social y económico interno en el marco regional e internacional, así como la misión de este cuerpo policial en relación con la seguridad pública a nivel nacional en el entorno del posconflicto y su impacto en la seguridad privada en El Salvador.

CAPÍTULO II. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA EN EL SALVADOR

“Por supuesto, nadie serio recomienda que la fuerza militar sea privatizada....Si la muerte y el desastre son el producto a gran escala, la regla parece ser que la responsabilidad es un asunto del gobierno”

David Sichor
El castigo como ganancia

La seguridad es uno de los más urgentes problemas en Latinoamérica y el Caribe hoy día. Esta materia es la preocupación de mayor importancia de los ciudadanos de todos los países de la región donde vive el ocho por ciento de la población mundial y se registra el 31 por ciento de los homicidios a nivel global⁵⁹. En Latinoamérica, a finales del siglo XX se han llevado a cabo, desde el punto de vista de seguridad y defensa, procesos de reforma de las fuerzas armadas, dejando la reforma de las instituciones policiales fuera de la agenda. Sin embargo, la excepción de esta tendencia lo constituye Centroamérica donde, después de la firma de los acuerdos de Paz y Democratización en el marco de Esquipulas II, prácticamente se crean nuevas instituciones. El objetivo de este capítulo es analizar el proceso de creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador, su separación de las fuerzas armadas y del Ministerio de la Defensa como consecuencia del proceso de pacificación y democratización del país. Se analizarán en particular los procesos de desmilitarización de la policía y su impacto en la seguridad en general y en la seguridad privada en particular.

Antes de entrar en el propósito de este capítulo, se imponen unas reflexiones que obedecen a lo que algunos estudiosos de la democracia como sistema de gobierno consideran en crisis en esta segunda década del siglo XXI. Este trabajo se limitará a uno de los factores que tiene mucha relación con la función del estado en proporcionar el bien

⁵⁹ “Honduras Led World in Homicides in 2010,” *Fox News Latino*, October 7, 2011, disponible en <<http://latino.foxnews.com/latino/news/2011/10/07/honduras-world-leader-in-homicides-4-latin-american-countries-in-top-5-study/?test=latestnews#ixzz1aIxykaHX>> [Consulta: nueve de febrero de 2012].

común de la seguridad como lo son los derechos humanos. Salvo la tentativa inaugural y breve de la Revolución Francesa, la democracia invocaba de lejos a preservarlos en la esfera judicial, en cuanto garantías personales. Desde el siglo XVIII hasta la declaración universal de los derechos humanos en las Naciones Unidas en 1948 se consideraba que, por su abstracción de otros tiempos, los derechos humanos representaban principios tan venerables como inoperantes. Tomó casi dos siglos entender que si la democracia quería ser eficaz, tenía que guiarse por el conocimiento concreto de la sociedad y de sus dinámicas. El estado-providencia había aportado la más conveniente de las ilustraciones al anticipar los derechos personales bajo la forma de derechos humanos.

En el marco de esta arcaica concepción es que surge el nuevo pensamiento del cual somos testigos hoy día. La democracia vuelve al aprendizaje de sus fundamentos para procurarles esta vez una traducción positiva con un cambio de estatus que los conduzca a una posición cumbre del ideal, a la tierra de lo posible. No hay pues ningún obstáculo al hecho de que los derechos que el hombre posee en virtud de su naturaleza, prevalezcan y se apliquen sin encontrar ya impedimento alguno. No solo son concebidos para orientar la acción colectiva del estado, sino para determinarla. Ahora ya no se remite más que a las libertades personales. Se considera que todo aquello que acrecienta las prerrogativas individuales va en el sentido de la democracia. De acuerdo con Marcel Gauchet, se ha suplantado una noción clásica por una visión liberal de democracia⁶⁰. Es decir, la piedra angular en lo referente a soberanía no se concibe sin la soberanía del individuo. Esto significa que, cuanto más reina la democracia, menos gobierna.

Los efectos de esta contradicción se encuentran en dos niveles: en la superficie se manifiestan por una auto-restricción del dominio político de la democracia y en el fondo por un cuestionamiento de las bases sobre las que reposa su ejercicio. La seguridad y la responsabilidad directa del estado en proveerla como bien común, concepto antiguo dentro de la reflexión filosófica y económica, se han vuelto un tema de debate muy popular desde hace poco tiempo. Esto se evidencia del análisis previo de la crisis de crecimiento democrático que se analizará en profundidad en el capítulo III dedicado al surgimiento de las empresas privadas de seguridad en El Salvador.

⁶⁰ "L'anthropologie de Marcel Gauchet: analyse et débats" (Simposio internacional Gauchet Chair Chair organizado por Collège des Bernardins y la universidad de Quebec en Montreal, Paris, Francia, octubre 14-15, 2011) disponible en <<http://calenda.revues.org/nouvelle20864.html>>

Al analizar la situación de la democracia y los derechos humanos desde finales del siglo XX hasta el presente, particularmente en El Salvador, el papel del estado se ve afectado en un contexto de pos conflicto y en transición democrática. Este tránsito conlleva retos y exigencias más profundas por los avances en materia de estos derechos y en el papel del estado en proveer la seguridad bajo esta nueva concepción. Es así que encontramos un estado frágil, en vías de desinstitucionalización, con precarias capacidades para ofrecer seguridad, respeto a los derechos humanos y justicia equilibrada a sus ciudadanos y particularmente al individuo. Sin embargo, se da inicio a una nueva visión y filosofía con respecto a las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana, especialmente la Policía Nacional Civil (PNC). Inspirada en principios democráticos de respeto al estado de derecho y a los derechos humanos, la reforma y puesta en marcha de las nuevas instituciones se produjo en medio de un auge considerable de los índices de violencia y delincuencia en el país⁶¹.

Los cuerpos policiales pre-acuerdos de paz

Ante estas circunstancias, es válido preguntarnos cuál es el antecedente institucional de la recién creada Policía Nacional Civil. Desde la promulgación de la primera Constitución Nacional en El Salvador en 1824, hasta 1890, el país estuvo involucrado en diez guerras con los países vecinos. Es evidente que durante toda esta época la seguridad pública no era una prioridad del estado. A pesar de ello, en 1844 el general Francisco Malespín funda la primera policía de vigilancia conformada por un cuerpo de policía diurno (gendarmes) y un cuerpo de policía nocturno (serenos) para resguardo de las áreas urbanas.

En 1867 se creó la Policía Nacional, la cual evolucionó como cualquier cuerpo de policía en lo que respecta a su personal, organización y tecnificación durante sus 125 años de existencia, hasta que fue sustituida en 1992 por la actual Policía Nacional Civil, la cual

⁶¹ Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA sondeo de opinión realizado en 2007 revelo que un 44.5% de los encuestados identificaron a la violencia y la delincuencia como el principal problema del país, mientras que un 50.3% de los ciudadanos dijo que la delincuencia aumento con respecto al año anterior.

nace, como ya se ha señalado producto de los acuerdos de paz descritos en el capítulo precedente bajo los criterios mencionados.

Es también necesario señalar que en 1888 se creó la Policía de Hacienda a fin de evitar el contrabando de licores y aguardientes nacionales tanto dentro como fuera de las administraciones de rentas. En el ámbito rural, a partir de 1889, en vista a la alta incidencia de delitos en el occidente del país, se estableció la Policía Rural Montada bajo la dependencia directa de los gobernadores departamentales. En 1900 este cuerpo de policía se extendió a todo el país. En 1912, para una mayor garantía de tranquilidad, orden y vigilancia de los campos, la seguridad fue asumida por la Guardia Nacional. Finalmente, en 1992, todos estos cuerpos fueron sustituidos por la Policía Nacional Civil.

Se observa así que el esquema policial en El Salvador antes de los acuerdos de paz, se encontraba fraccionado. La normativa legal, reconocía como instituciones con funciones policiales a las ya mencionadas Guardia Nacional, Policía Nacional, Policía de Hacienda, Dirección General de Renta y Aduanas y Administraciones de Rentas y sus dependencias (Art. 11 del Código Procesal Penal de 1974). Es importante recalcar que los primeros tres cuerpos mencionados estaban circunscritos a la fuerza armada, es decir, eran cuerpos militarizados.

Existía además un Instituto de Policía Científica que se encargaba de las pericias ordenadas por el órgano judicial o la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD). Era un cuerpo especializado en investigaciones. Fue creado en 1985 como un organismo colegiado dirigido por el ministro de Justicia, el viceministro del Interior y un funcionario nombrado por el Presidente de la República. La Comisión Investigadora de Hechos Delictivos estaba encargada de la investigación de sucesos de relevancia social, básicamente aquéllos con vinculación política o similar, los cuales estaban sujetos a su criterio particular. Contaba con una unidad ejecutiva, nombrada a propuesta de los titulares de la Comisión y ratificada por el entonces ministro de Defensa y Seguridad Pública. Ésta unidad ejecutiva, contaba con un cuerpo de asesoría jurídica, también nombrado por el ministro de Defensa y Seguridad Pública. El supuesto control civil de la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos se veía obstaculizado debido a la incidencia fundamental que tenía el ministro de la Defensa, lo cual implicaba una clara militarización de esta entidad.

El área de Investigaciones de la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos estaba integrada por 27 miembros de extracción militar. Éstos eran entrenados por el *Federal Bureau of Investigations* (FBI), organismo estadounidense de investigaciones judiciales y su sostenimiento procedía de los presupuestos de las fuerzas de seguridad existentes. En 1987 se puso en funcionamiento la unidad forense de la comisión como apoyo científico a las labores que ésta realizaba⁶².

Con los acuerdos de paz de 1992 se rompió con el conflictivo ambiente político social que generó muchos de los motivos que dieron paso a la distorsión de la institución policial. Como consecuencia, se puso en evidencia la incapacidad de este esquema institucional para enfrentar los problemas de criminalidad de la posguerra. El impulso recibido para el proceso de reforma judicial desde los acuerdos, fortaleció la iniciativa de un nuevo y moderno modelo de investigación donde fuera el fiscal el director de ésta y no el juez. También se presentó como una alternativa a los abusos y violaciones a derechos humanos que estas estructuras habían provocado en el pasado. Las evaluaciones hechas sobre la efectividad del sistema de justicia penal en el marco de la legislación de 1974 por la Comisión para la Reforma Legal en El Salvador (CORELESAL), destacaban ya, en 1990, la necesidad de mejorar la calidad de una débil investigación criminal. Para ello propusieron el desarrollo de métodos técnico-científicos (eliminar coma) y la creación de instancias especializadas de investigación criminal diferentes e independientes de los cuerpos de seguridad pública⁶³.

En concordancia con lo anterior, durante el proceso de negociación que originó los acuerdos de paz de 1992, se dio paso a un proceso de reforma constitucional que se convirtió en el andamiaje normativo e institucional de la transición. Dentro de los acuerdos de reforma adoptados por la Asamblea Legislativa, se encontraba una importante propuesta de transformación del sistema de investigaciones, Esta fue plasmada en la reforma del artículo 193 de la Constitución, relativo a las funciones del Fiscal General de la República, de la siguiente manera:

⁶² Richard A. Haggarty, ed., *El Salvador: A Country Study* (Washington: GPO for the Library of Congress, 1990), disponible en <<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/svtoc.html>>.

⁶³ *Problemática de la Administración de Justicia en El Salvador* (San Salvador, El Salvador: Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña, 1990), 96-99.

Dirigir la investigación del delito y en particular de los hechos criminales que hayan de someterse a la jurisdicción penal. A tal fin, bajo la dirección de la Fiscalía General de la República funcionará un Organismo de Investigación del Delito, en los términos que defina la ley. Ello no limita la autonomía del Juez en la investigación de los hechos sometidos a su conocimiento. El Organismo de Investigación del Delito practicará con toda diligencia cualquier actuación que le fuere requerida por un Juez para los propósitos señalados”.

La reforma citada constituyó una importante modificación al otorgar al fiscal la dirección de la investigación del delito, dotando al diseño constitucional de la investigación criminal de una inspiración acusatoria, es decir, creando una instancia persecutora diferente a la judicial. Sin embargo, el mismo artículo aún mantenía las facultades de investigación de los jueces.

Dicha reforma también hacía mención de un organismo de investigación del delito bajo la dirección del Fiscal General. La Comisión para la Reforma Legal en El Salvador trabajó en esta iniciativa, la cual se plasmó en un *Anteproyecto de Ley del Organismo de Investigación del Delito*⁶⁴. De hecho, la exposición de motivos de dicho documento hacía referencia expresa al texto constitucional modificado⁶⁵ y establecía que dicho organismo dependía orgánicamente de la Fiscalía General de la República. Se planteaba así la necesidad de dotar a esta institución de un cuerpo propio de investigaciones y de respaldo técnico-científico para tales fines.

Sin embargo, el proceso de reforma policial que dio paso a la creación de la Policía Nacional Civil no siguió esta lógica. Los acuerdos de paz, dentro de su diseño orgánico, dotaron a la institución policial de una División de Investigaciones Criminales. Posteriormente, la ley que creó la Policía Nacional Civil, también agregó la División Antinarcóticos⁶⁶. Al final se aceptó que esa instancia de investigaciones a la que se refería

⁶⁴ *Anteproyecto de Ley del Organismo de Investigación del Delito* (San Salvador, El Salvador: Ministerio de Justicia, 1990).

⁶⁵ *Ibíd.*, 9.

⁶⁶ Originalmente, según Gino Costa, el plan inicial trazado por la Misión Técnica para la Creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador, había planteado que la División de investigaciones criminales tendría

la Constitución era el área de investigaciones de este ente. Esto significaba que el área de investigaciones policiales quedaría como una dependencia del Ejecutivo⁶⁷ y no de la Fiscalía General de la República, como lo sugería la constitución y como se orientaba el proyecto de ley sobre el organismo de investigación del delito. Al final quedo en el poder ejecutivo, contrario a lo establecido por la Constitución de la República.

Por otro lado, la estrecha vinculación entre la impunidad y las violaciones a los derechos humanos de la población en los estadios previos y durante el conflicto armado salvadoreño, fue puesta de manifiesto tanto en el Informe de la Comisión para la Reforma Legal en El Salvador⁶⁸ como en el Informe de la Comisión de la Verdad creada por mandato de los acuerdos de paz. Esta situación recibió una recomendación especial en las conclusiones de este informe, en los siguientes términos:

“[La Comisión] considera necesario poner énfasis en un tema que ha estado profundamente vinculado con la impunidad que ha acompañado a los graves hechos de violencia de los que da cuenta este informe, como lo es el de la investigación del delito. Se recomienda, en primer lugar, que se haga el mayor esfuerzo para poner en práctica cuanto antes el mecanismo de investigación del delito convenido en los acuerdos de paz y que suponga la acción mancomunada de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República. (...) En segundo término, la Comisión recomienda la disolución de la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos, cuya misión fue la cobertura de graves violaciones de derechos humanos durante el período investigado”⁶⁹.

también competencia en las materias relativas a narcotráfico, la posterior adición de la División antinarcotráfico al diseño de la Policía Nacional Civil tendría intenciones de mantener intacta la estructura previamente existente, denominada Unidad Ejecutiva Antinarcóticos (UEA), bajo el mando de personal de extracción militar y con financiamiento y entrenamiento de la cooperación estadounidense. Cfr. Costa, Gino, Op. Cit., Págs. 262-265. Ver también, Rodés, Jesús, et Al. *Informe de la Misión Técnica para la creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador*. Versión Monográfica, sin datos editoriales, 1991.

⁶⁷ Este cambio no resultó inocente, lo que se reflejó en los esfuerzos por parte del GOES por copar las instancias de investigación criminal con personal de su confianza, provenientes de las antiguas estructuras de investigación. Sin embargo, esta circunstancia escapa de los objetivos de este documento, para mejor y mayor información puede verse, por todos, Costa, Op. Cit.

⁶⁸ Comisión para la Reforma Legal, 85 - 86.

⁶⁹ Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la Locura a la Esperanza. La Guerra de 12 años en El Salvador* (New York, NY: Organización de las Naciones Unidas, 1993), 195.

No obstante esta recomendación, durante la creación de la Policía Nacional Civil sucedieron hechos atentatorios contra la constitución de la nueva institución. Las partes acordaron el traslado de personal de la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD)⁷⁰ y de la Unidad Especial Administrativa (UEA) de la antigua policía nacional a la División de Investigaciones Criminales y a la División Antinarco tráfico de esta nueva organización. Este cambio no estaba contemplado en el acuerdo de paz, sino en un acuerdo posterior, en el que se aceptaba la entrada del personal, pero no se habían establecido los términos en que ésta se llevaría a cabo⁷¹. Esta decisión tuvo un significado político importante, pues reconocía las dificultades que conllevaba impulsar un nuevo cuerpo policial desde cero, obviando la capacidad acumulada de los predecesores. Pero también significó ceder ventaja a quienes, con dicho argumento, pretendían cooptar la nueva institución, y plegarla a sus intereses particulares y seguir gestionando las estructuras de seguridad e investigación como se había hecho en el pasado.

La Organización de las Naciones Unidas para El Salvador señaló que ese traslado había sido irregular. Se otorgaron grados sin cumplir con los requisitos para su obtención. Además, se distribuyeron cargos preferentemente entre personal proveniente de la Policía Nacional o de la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos. Esta circunstancia violentó el equilibrio de las proporciones pactadas en el acuerdo. También anuló las posibilidades de los graduados de la Academia Nacional de Seguridad Pública que no tuvieron participación en el conflicto. De hecho, en la División Antinarco tráfico no había participación de ninguno de éstos⁷². Todas estas irregularidades fueron promovidas por el primer Subdirector General de Operaciones de la Policía Nacional Civil, Este era un militar en retiro, hombre protegido del Grupo de Operaciones Especiales (GOES) y, para algunos, apoyado por la Embajada de los Estados Unidos⁷³. Sin embargo, la acumulación de denuncias y la presión de la Organización de las Naciones Unidas para El Salvador

⁷⁰ El acuerdo que posibilitaba su traslado a la Policía Nacional Civil fue previo a la publicación del Informe de la Comisión de la Verdad.

⁷¹ El FMLN había interpretado que el acuerdo solo daba la posibilidad de contratar este personal en calidad de asesores, pero sin escalafón policial. Costa, *La Policía*, 297.

⁷² ONU, informe sobre las irregularidades de la Policía Nacional Civil y el funcionamiento de la ANSP presentado por ONUSAL el 15 de julio de 1994 en cumplimiento del acuerdo complementario del 19 de mayo de 1994”, en Organización de las Naciones Unidas, *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador: Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes* (El Salvador: Organización de las Naciones Unidas, 1997), 71-74.

⁷³ Salvador Samayoa, *El Salvador: La Reforma Pactada* (El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Canas Editores, 2002), 646.

sobre ellas produjeron la renuncia de éste y del Director General de la Policía Nacional Civil en 1994⁷⁴.

En este tema se señala que el Grupo de Operaciones Especiales tenía especial interés en que los militares logaran hacerse con las posiciones más importantes y claves de la institución policial. Este interés coincidía con el de la Embajada de los Estados Unidos en conservar los cuadros que ellos habían entrenado en la lucha contra el narcotráfico⁷⁵. Este traslado de personal significó la introducción de vicios y lastres del pasado en la Policía Nacional Civil, lo cual afectó gravemente su desarrollo posterior, pese a los esfuerzos que se realizaron en ese momento para corregir las irregularidades ejecutadas.

En este período, uno de los aspectos que marcó el proceso de desarrollo de las instituciones de seguridad pública fue la manipulación desde el entonces Ministerio de Seguridad Pública (MSP)⁷⁶ en asuntos de despliegue, administración y operaciones de la Policía Nacional Civil. Esto fue objeto de múltiples críticas, pues en ocasiones alteraba la cadena de mandos interna. Por otro lado, también se señalaba la ausencia de una coordinación en seguridad pública y la incapacidad o ausencia de voluntad del Ministerio de Seguridad Pública por impulsar una política de seguridad integrando las instituciones a su cargo⁷⁷. Por el contrario, evidenciaba una tendencia hacia el manejo de la institución de acuerdo a criterios políticos.

En este período también se dieron casos de unidades parapoliciales involucradas en investigaciones de casos de alguna relevancia, actuando con el consentimiento del estado. El precedente más importante fue la Unidad de Análisis que había sido creada por el entonces ministro de Seguridad Pública, la cual no aparecía en ningún organigrama institucional. Esta Unidad estaba conformada por personal de los antiguos cuerpos de investigación y no había controles de su actuación. Dicho ente fue detectado por la Unidad de Control de la Policía Nacional Civil. De ella también dio cuenta la Procuraduría para la

⁷⁴ Costa, *La Policía*, 258-261.

⁷⁵ Samayoa, *Reforma Pactada*, 645.

⁷⁶ Durante la administración del Presidente Armando Calderón Sol (1994-1999) éste creó el Ministerio de Seguridad Pública, el cual asumía las tareas que originalmente habían sido realizadas por el Vice ministerio de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. El Ministro de Seguridad Pública durante dicho período fue el Señor Hugo Barrera.

⁷⁷ FESPAD/CEPES, *Informe seguridad pública y derechos humanos* (El Salvador: FESPAD ediciones, 1998), 70.

Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), que develó su forma de actuación, denunciado su existencia como instrumento de encubrimiento en algunos casos importantes⁷⁸. La Unidad de Análisis fue disuelta luego de una fuerte presión política interna y de la Organización de las Naciones Unidas.

Paralelo a esto, surgieron evidencias de manejos interesados en distorsionar la capacidad de investigación criminal. Esto se logró mediante el debilitamiento del Departamento de Investigación del Crimen Organizado (DICO) surgido de las recomendaciones del denominado Grupo Conjunto⁷⁹. El trabajo de este departamento fue socavado justo cuando empezaba a dar importantes resultados en hechos de gran relevancia, especialmente donde se veían involucrados miembros de la misma policía en casos de posibles ejecuciones sumarias sistemáticas de pandilleros y delincuentes⁸⁰.

Sin embargo, a pesar del negativo precedente de la Unidad de Análisis, la ocurrencia de sonados casos de secuestros que fueron, según fuentes oficiales, motivados políticamente⁸¹, sirvió como justificación al ministro de Seguridad Pública para disolver el Departamento de Investigación del Crimen Organizado y crear el denominado Grupo de apoyo. Este grupo estaba dirigido por un oficial de la Policía Nacional Civil, pero su

⁷⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Resolución 00725-95. Caso García-Prieto

⁷⁹ Durante el transcurso del proceso de paz se dio un incremento de violencia política, especialmente en el segundo semestre de 1993, el cual dejó como saldo la muerte de algunos dirigentes del FMLN, atentados contra otros miembros de la ex guerrilla así como también a miembros del partido ARENA. Esta situación dio paso, por iniciativas de la ONU y el GOES, a la creación de un denominado Grupo Conjunto para la investigación de Grupos Armados ilegales con motivación política, una entidad ad hoc para la investigación de las actividades de los Escuadrones de la Muerte durante los inicios del proceso de paz. Este grupo fue establecido el ocho de diciembre de 1993. Véase ONU, “Establecimiento del grupo conjunto para la investigación de grupos armados con motivación política” en *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, Acuerdos Complementarios y Otros Documentos Importantes* (San Salvador: Organización de Naciones Unidas, 1997), 41-69.

⁸⁰ Véase: ONU, Informe de evaluación sobre el sector seguridad pública presentado por ONUSAL el 28 de septiembre de 1995 a solicitud del Presidente de la República”, en *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador*, 99-112. También, FESPAD/CEPES, *Informe de seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1998* (San Salvador, El Salvador: FESPAD ediciones, 1999), 56-59.

⁸¹ Durante las negociaciones de paz y durante la ejecución de los Acuerdos de Paz se verificaron secuestros de importantes empresarios, algunos, miembros del partido ARENA. Las versiones policiales han indicado que dichos secuestros habrían sido realizados por grupos organizados vinculados al extinto Partido Comunista Salvadoreño (PCS), ahora integrado al FMLN. Los ex miembros del PCS han alegado la existencia de manipulación política de las investigaciones.

composición y situación orgánica interna nunca fueron claras ni conocidas⁸². A este grupo se le encomendó la investigación de los casos de secuestros⁸³.

Según Samayoa, existía desconfianza por parte de sectores gubernamentales hacia los elementos que no provenían de los antiguos Cuerpos de Seguridad Especiales de Policía (CUSEP). A esto se debe sumar que la jefatura del Departamento de Investigación del Crimen Organizado llegó a ser ocupada por un oficial policial proveniente de las filas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. En este contexto debe tomarse en cuenta también la animadversión ideológica del ministro que motivó la cooptación de toda la estructura de investigación criminal por personal elegido con criterios políticos y de confianza ideológica⁸⁴.

Desde el momento de la creación de la Policía Nacional Civil y hasta el presente, la violación de los derechos fundamentales, la delincuencia y la inseguridad se han constituido en algunos de los principales problemas identificados por la ciudadanía. En muchas ocasiones se han señalado, incluso, por encima del desempleo o el elevado costo de la vida. También se han convertido en el principal tema de la agenda política y mediática de los últimos años. Si bien es cierto que en una primera etapa se intentó cumplir con lo estipulado en los acuerdos de paz, no es menos cierto que la politización e ideologización del proceso socavó las ideas iniciales de contar con una institución policial moderna y profesionalizada. Estos conceptos originales estaban referidos especialmente a su misión, estructura organizativa, funciones y despliegue institucional. Con los índices de criminalidad de nuevo en aumento, se produce una segunda etapa, la cual viene marcada, a partir de 2003, por la puesta en marcha del plan eminentemente represivo denominado significativamente “mano dura”. Este plan tenía como objetivo combatir un estimado de 30.000 miembros de bandas armadas en un país de seis millones de habitantes. Este fenómeno, tan arraigado en El Salvador, ha logrado de alguna manera descompensar los dividendos positivos de los acuerdos de paz que buscaron acabar con la

⁸² Véase: FESPAD/CEPES, *Informe de Seguridad Pública y Derechos Humanos. El Salvador 1998* (San Salvador, El Salvador: FESPAD ediciones, 1999), 21. También, Samayoa, *Reforma Pactada*, 648-649.

⁸³ El diputado Schafik Handal, dirigente del FMLN, denunció la injerencia del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) en las investigaciones de los secuestros en los que se ha involucrado a miembros y dirigentes del extinto Partido Comunista Salvadoreño, con la intención de afectar políticamente a los sectores o personas involucradas. Entrevista con el Diputado Schafik Handal, *Entrevista al Día*, 29 de enero de 1999, publicada por el periódico Co-latino, nueve de febrero de 1999, Págs. 19-21.

⁸⁴ Samayoa, *Reforma Pactada*, 648-649.

violencia en el territorio_nacional. Este país ha recibido una perniciosa herencia del conflicto armado, con la proliferación de armas de fuego⁸⁵, las deportaciones de salvadoreños con antecedentes criminales desde los Estados Unidos (particularmente, miembros de maras que operan en aquella nación) que se han incrementado hasta 2008 en un 41.4 por ciento. Todas estas circunstancias aumentan el sufrimiento de la población por los problemas socioeconómicos que les aquejan convirtiéndose en una combinación tóxica de consecuencias sumamente graves para el futuro del país y de la región⁸⁶.

Muchos observadores creyeron que la elección del Presidente Mauricio Funes en 2009 abriría una oportunidad para desarrollar las capacidades institucionales que permitieran enfrentar los problemas monumentales que afectaban y aun afectan la seguridad del país. Su elección creó grandes expectativas tanto entre sus seguidores como en toda la región por ser el primer presidente de El Salvador proveniente de las filas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. Se pensó que sería capaz de tender puentes para superar las barreras ideológicas sobre todo en los problemas de seguridad y defensa.

De acuerdo con los sondeos de opinión. El presidente Funes ha insistido en un llamado a una sociedad cansada del rencor partidista, a la unión y concordancia. Para alcanzar este objetivo se requiere una gran capacidad de maniobra política y, en cierta forma, algo de suerte. En este orden de ideas, Funes no ha vacilado en criminalizar a los miembros de las bandas delictivas y en hacer un llamado a sus pares de la región para coordinar más efectivamente el esfuerzo para reducir el incremento desmesurado de la acción del crimen organizado en todas sus modalidades, Este aumento de la acción de la delincuencia representa la mayor amenaza y reto al imperio de la ley y la democracia. Sin embargo, no está muy claro si tendrá éxito en tan encomiable y difícil empresa, que día a día se hace más necesaria y urgente. La solución es Inaplazable sobre todo por la presencia de actores externos como las organizaciones de narcotraficantes mexicanos que podrían

⁸⁵ William Godnick et al., *Stray Bullets: The Impact of Small Arms Misuse in Central America* (Geneva: Small Arms Survey, 2002) disponible en <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP05-Central-America.pdf>> [Consulta: primero de octubre de 2011].

⁸⁶ Clare M. Ribando Seelke, *Gangs in Central America* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2005) disponible en <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf>> [Consulta: nueve de octubre de 2011].

superar los esfuerzos contra las pandillas que actúan en El Salvador y demás países aledaños desde los años 90.

Este es el contexto en el cual la sociedad se encuentra en la actualidad, sumida en la violencia, pobreza e inseguridad en general. Se puede decir que la seguridad ciudadana es el problema más grave que vive el país. De hecho, ha sido considerado por los últimos gobiernos como un problema de estado en el cual deben participar todas las instituciones gubernamentales y la sociedad civil en general. En este trabajo se desarrollará el análisis de la Policía Nacional Civil a través de los aspectos claves de su funcionamiento como son: doctrina, misión, funciones, estructura organizativa, regulaciones, presupuesto y responsabilidades. El estudio, como es lógico, se ubicará en el contexto del ambiente de seguridad en el país caracterizado por el incremento sostenido del crimen así como el surgimiento de métodos más complejos, organizados y sofisticados de criminalidad. Todo esto en el marco de la creciente participación de la seguridad privada, no como complemento a la seguridad pública, sino como sustituta de ésta y su impacto en la seguridad y defensa del estado ante la inseguridad reinante en el país y en toda la región.

Doctrina de la policía en El Salvador

La existencia de principios doctrinarios de funcionamiento y criterios claros de acción en el ámbito de la seguridad pública son elementos que nos aseguran armonía y coherencia en la toma de decisiones. No hay duda de que el impacto que tienen las políticas de seguridad en el funcionamiento policial es directo. A manera de ejemplo podemos decir que las reformas que se implementan al sistema judicial tienen una trascendencia directa en el funcionamiento de la policía. Igualmente, las medidas adoptadas por las instituciones policiales en términos de recursos, entrenamiento, equipamiento, criterios y la creación o fortalecimiento de áreas específicas, tienen consecuencias en todas las instituciones del sistema judicial.

Tomando en consideración el grado de interdependencia que existe entre las instituciones de resguardo se debe entender que la reforma del sistema de seguridad comprende un conjunto de políticas, planes, programas, y actividades que deben ser tomadas por el más alto nivel de autoridad del gobierno. Esto es imprescindible para

incrementar la forma como el estado o el gobierno proveen seguridad y justicia a la población en general en el contexto del respeto a la ley⁸⁷. Éstas han sido las consideraciones conceptuales adoptadas en el proceso de reforma de las instituciones de seguridad en El Salvador en el proceso de pacificación y democratización en el marco de los acuerdos de Esquipulas II.

La decisión de reformar la institución policial y la calidad de los procedimientos adoptados estuvieron influenciadas por estos conceptos, percepciones, guías doctrinarias y principios sobre los cuales la policía debería fundamentar su actuación profesional. Su operación debería estar diseñada para que el sistema democrático obtuviese un nivel aceptable de seguridad que respetase los derechos fundamentales a través de un sistema integrado de seguridad pública. No obstante, en la práctica la creación de la nueva Policía Nacional Civil se fundamentó en dos objetivos producto de los acuerdos de paz: la desmilitarización de la policía y el liderazgo civil del nuevo cuerpo policial. Se dejó a un lado la indispensable colaboración de las otras instituciones del gobierno y la participación ciudadana. Hoy día, casi dos décadas después de la creación de la Policía Nacional Civil se continúa cuestionando su capacidad profesional, principalmente por la percepción pública de que la policía es ineficiente y corrupta. Éste es el motivo principal por el cual las estadísticas que evalúan la acción de la policía muestran niveles bajos de credibilidad de la ciudadanía en dicho organismo. En este sentido y de acuerdo con el informe de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA), entre los principales problemas que aquejan a esta institución hoy día desde el punto de vista de su doctrina funcional se pueden mencionar los siguientes aspectos:

1. Se está produciendo un cierto retorno al irrespeto a los derechos humanos (tanto hacia la ciudadanía como hacia sus propios miembros)
2. Deficiente investigación criminal. Quizá uno de los puntos más críticos de la institución sea su baja capacidad de investigación del delito e inteligencia policial. Al insuficiente, en cantidad y calidad, número de investigadores policiales para enfrentar el elevado número y la complejidad de los casos a investigar, se une la

⁸⁷ Respecto a la Ley: es el principio mediante el cual todas las personas, instituciones, y entidades (públicas y privadas), así como el estado son responsables y deberán entregar cuentas ante la ley que es publicada, conocida, de obligatorio cumplimiento e independientemente arbitrada consistente con los derechos humanos y los estándares internacionales. Concepto de elaboración propia.

escasa capacitación de personal dedicado a las labores de investigación criminal y manejo de la escena del delito.

3. Una plantilla a la baja. Las numerosas bajas, voluntarias y forzadas, el decreciente interés por formar parte del cuerpo policial así como las deficiencias de la Academia de Seguridad Pública para formar nuevos agentes, han provocado que el número de policías haya ido decreciendo progresivamente de los 17.600 con que contaba en 1999 a los actuales 16.889.
4. Se han detectado algunos problemas de corrupción que han llevado a la salida de efectivos así como a la aprobación de la Ley Disciplinaria. Sin embargo, la inspectoría continúa dependiendo del director y sin ejercer con eficiencia y autonomía el correspondiente control y fiscalización de la labor policial.
5. La Academia Nacional de Servicios Policiales (ANSP) funciona al margen de las necesidades de la policía. Además, se ha promovido la producción de agentes, en detrimento de la formación de niveles superiores.

Como ya se ha indicado, los acuerdos de paz tuvieron dos elementos fundamentales desde el punto de vista de la seguridad: la desmilitarización y la reforma policial bajo liderazgo civil con cambios menos ambiciosos en materia del sistema judicial. Aunque al principio el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional exigía cambios radicales en la estructura económica del país, al final solo un diez por ciento contempló los temas socio-económicos. Al observar el texto de los acuerdos la mayoría de este grupo se dedicó a la reforma militar y policial y a los detalles del proceso del cese al fuego. La creación de la Policía Nacional Civil fuera del Ministerio de Defensa con la responsabilidad de proteger a los ciudadanos y mantener el orden a nivel nacional, contemplaba dos principios que explícitamente enfatizaban el respeto a los derechos humanos y el liderazgo civil.

La doctrina operativa que debería regir la nueva institución no se estableció desde un principio por las siguientes razones: En primer lugar, se procedió a desmilitarizarla llevándose esta decisión la experiencia con que se contaba en materia policial; aunque se contó con un porcentaje de personal que pertenecía a las policías desactivadas, no se establecieron los principios de orden policial, ni las lecciones aprendidas que se utilizarían en la nueva policía nacional. En segundo lugar, no se contaba con un plan de transición que contemplara los elementos doctrinales, materiales, humanos y financieros. En tercer

lugar, la composición de personal que integraría la nueva policía se seleccionó con base en negociaciones políticas de los actores del proceso de paz y no en la experiencia profesional y los antecedentes de los candidatos seleccionados. En cuarto lugar, no se emplearon experiencias de otros países con situaciones similares y en transición a la democracia. Solo la búsqueda de la paz y estabilidad política fueron los principios que se utilizaron, que si bien eran necesarios al comienzo, no podían considerarse suficientes para la consolidación de una institución policial capaz de proveer el bien común de la seguridad ciudadana en democracia. Finalmente, no se tomó en cuenta qué capacidad policial operativa se requería en un contexto de pos conflicto y en un ambiente de seguridad globalizado.

Las circunstancias descritas no se tomaron en cuenta para sentar las bases de lo que sería la doctrina operativa de la nueva Policía Nacional Civil en un contexto nacional y regional muy complejo. Esta circunstancia demandaría ciertas capacidades que no habían tenido las policías desactivadas, pero que eran necesarias para proveer la seguridad ciudadana bajo un nuevo concepto doctrinal capaz de cumplir, no tan solo con la seguridad y protección ciudadana, sino actuar en un entorno democrático.

La reforma policial salvadoreña fue concebida sobre principios democráticos y de respeto a los derechos humano. No obstante, la ausencia de una doctrina operativa funcional policial orientada hacia la protección de los derechos de los ciudadanos y no de los intereses del estado, contribuyó negativamente, entre otras cosas, a la falta de desarrollo de la capacidad operativa necesaria y suficiente para enfrentar la criminalidad y el vandalismo que hoy día azotan al país.

Al inicio de la década de los 90, entre 1992 y 1994, el reporte de homicidios se incrementó de 3.229 anualmente a 7.663⁸⁸. Esta situación generó el incremento del uso de la seguridad privada en forma acelerada y desproporcionada en relación con la seguridad pública. Es por esta razón que hoy día la seguridad privada triplica en efectivos a las fuerzas de seguridad y defensa combinadas, no tan solo en efectivos sino en funciones, sistemas de comunicación y número de armas por agentes, que es diez veces mayor que el

⁸⁸ Charles T. Call, "Democratization, War and State-Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador," *Journal of Latin American Studies* 35, no. 4 (2003): 827-826.

armamento asignado por agentes privados en Europa⁸⁹. Todo esto con un limitado y poco efectivo control y supervisión política, social y operacional de las empresas de vigilancia privada en la seguridad pública del país.

Misión

Uno de los desafíos más cruciales para las nuevas democracias de Latinoamérica en las décadas de los 80 y 90 ha sido establecer la autoridad civil sobre los militares. En un mundo ideal, esto supondría la subordinación política de las fuerzas armadas al régimen democrático. Una tarea pendiente en la región Latinoamericana es la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil democráticamente electo.

Tradicionalmente las fuerzas armadas han sido orientadas como fuerzas de defensa externa de la nación, surgiendo la creación de fuerzas de seguridad y policiales encargadas de la protección interna. Las fuerzas policiales de carácter nacional surgen en Centroamérica a principio de los años 90 para satisfacer las necesidades de protección pública en sociedades en transición a la democracia; pero emergen a la sombra de las fuerzas militares, es decir, con una estructura organizativa militar bajo cierta tutela, en algunos casos, de la institución castrense, controladas por oficiales en situación de retiro.

En consecuencia, es importante destacar que los textos constitucionales de cuatro de los cinco países de Centroamérica prevén la posibilidad de expandir las tareas militares a ámbitos no convencionales, ni ligados directamente a funciones de mantenimiento de la integridad territorial, la soberanía y la inteligencia externa.

Con los nuevos escenarios post Guerra Fría, la doctrina de la seguridad multinacional, los intereses hegemónicos de los Estados Unidos de Norteamérica después del 11 de septiembre de 2001 y las facilidades otorgadas por los textos constitucionales de los países de la región, todos los ejércitos de Centroamérica han entrado en un proceso de reconstrucción de su estrategia militar acorde con la percepción de amenazas no tradicionales.

⁸⁹ Revisar el número de armas por agentes en el capítulo de armas pequeñas

En El Salvador se creó la Policía Nacional Civil y se le asignó la misión constitucional de: *“Garantizar el libre ejercicio de los Derechos y Libertades de las personas, la seguridad, la tranquilidad y el orden, previniendo y reprimiendo el delito, con estricto respeto a los derechos humanos, integrando el compromiso del personal y la participación de la población, contribuyendo al fomento del estado de derecho y desarrollo integral del país”*⁹⁰. Esta misión está enfocada en el mantenimiento de la seguridad pública, la garantía, sostenimiento y restablecimiento del orden público en caso de disturbios. Sin embargo, existen peculiaridades en función de la cultura política del país.

Se menciona la seguridad pública, el orden público, la prevención y control del crimen. En algunos casos hay además funciones auxiliares de policía judicial, supervisión y control de fronteras, control de tráfico, protección de los recursos naturales y el medio ambiente, entre otros. Ahora bien, como podemos observar, existe una gran variedad de cometidos de la policía que podrían tener impacto en el grado de autonomía que tradicionalmente han tenido de la autoridad civil. De allí, la tendencia a cumplir la multiplicidad de actividades sin la debida supervisión y control de la autoridad superior, entre otras cosas por la falta de capacidades técnicas para poder supervisarlas todas en forma efectiva.

La dispersión de funciones en un ambiente de incremento de la criminalidad hace que la capacidad de la policía para asegurar el orden público se vea excedida. En consecuencia, se podría distraer a la institución policial de sus funciones esenciales y sus responsabilidades de mantenimiento del orden interno y seguridad, protección de la comunidad y la vigilancia en el respeto a la ley. En El Salvador, después de la desmilitarización de la policía, las fuerzas armadas han continuado con un papel activo en la seguridad interna donde se han desarrollado acciones de prevención a través de patrullaje de corte policial, creación de unidades de fuerzas especiales contra las maras y pandillas⁹¹. Además, se ha realizado una considerable inversión en unidades, equipos,

⁹⁰ “Servir y Proteger Ante Todo. Marco Institucional, Misión y Visión”, Policía Nacional Civil de El Salvador, disponible en <www.pnc.gob.sv/conocenos/mision_vision.php> [Consulta: cuatro de septiembre de 2011].

⁹¹ Mara: Organización criminal que tuvo sus orígenes en Los Ángeles, Estados Unidos de América que ha expandido sus actividades delictivas en Centroamérica, los Estados Unidos y Canadá.

tecnología y recursos humanos para desarrollar capacidades que puedan enfrentar al crimen organizado y narcotráfico como las más graves amenazas en la región.

La ausencia de competencia del liderazgo civil y la falta de profesionalización de la institución policial han impedido su adaptación a las exigencias del estado de derecho y a los desafíos contemporáneos de seguridad. Adicionalmente, la cultura y prácticas de la corrupción demandan la formación de capacidades de gestión civil de la seguridad para la dirección superior de la institución policial. En consecuencia, la misión prevista para la Policía Nacional Civil no se ha cumplido con la eficiencia y eficacia que demandan las condiciones de seguridad nacional en la actualidad.

La misión de la Policía Nacional Civil de El Salvador se fundamenta en dos actividades principales en las sociedades democráticas. Una es la investigación y la otra es la prevención del crimen. En relación a la prevención, ésta se divide en dos áreas: el orden interno y la seguridad pública. Estas dos áreas están íntimamente relacionadas entre sí, de manera que el orden público está relacionado con eventos tales como: demostraciones, paros y ataques inclusive a las instalaciones de la institución policial. Adicionalmente, eventos deportivos, políticos o culturales son parte de este tipo de función. Por otra parte la seguridad pública está orientada a la protección de las personas y sus bienes o propiedades.

Para lograr esta función la policía controla la violencia y la delincuencia con el uso de estrategias de prevención. El balance de estas dos funciones es materia de preocupación política y del público en general. En esos contextos, donde el conflicto político y social converge, se hace más intensa la demanda de una mayor presencia policial. Sin embargo, los recursos policiales son limitados de tal forma, que un incremento de uso en una función afecta directamente la otra. Motivado por el incremento sostenido de la criminalidad, el énfasis de la función policial está orientado a la seguridad pública. La decisión del uso del personal en cada una de las funciones no es balanceada y responde a concepciones políticas. Es así como la concentración de la acción policial y su evaluación dependerá del liderazgo civil, por lo cual éste debe definir estrategias de acción para proteger a la población y garantizar la seguridad.

Admitiendo la perspectiva anteriormente expuesta, la coordinación de las instituciones gubernamentales con políticas de seguridad y defensa debe ser el elemento fundamental para enfrentar la inseguridad que afecta a El Salvador. La distribución de tareas y asignación de responsabilidades con criterios geográficos tenía su explicación cuando las personas y sus actividades eran de origen localista, no en un mundo cada vez más globalizado.

La vida tan dinámica e interrelacionada como la actual, no solo en El Salvador sino a escala planetaria, demanda organizaciones con distribución funcional de tareas y responsabilidades, es decir, especializadas para dar respuestas a los problemas complejos. Se debe evitar la duplicación de funciones entre las instituciones de seguridad, No solo por problemas funcionales sino por eficiencia, eficacia y economía.

En este sentido hoy día se puede decir que no hay coordinación y complementariedad eficiente entre las numerosas instituciones que desarrollan acciones sobre la problemática de la seguridad. Además existen vacíos legales y prácticas institucionales que no permiten establecer claramente cuáles son las entidades directa o indirectamente relacionadas con el manejo de la tutela ciudadana.

En la actualidad existe en el gobierno una gran debilidad en relación al monitoreo, evaluación y medición de la misión que realizan las instituciones públicas y privadas de seguridad. Esta circunstancia impide obtener información sobre la efectividad de las estrategias, programas, planes y acciones que se impulsan. Por ello, aunque la misión de estas instituciones cuenta en la teoría con un alcance importante para proveer el bien común de la seguridad, en la práctica esta misión se ve limitada por falta de recursos materiales, humanos y financieros suficientes para cumplir lo establecido por la norma constitucional y leyes de la república. Tampoco existe la voluntad política para impulsarlas y asegurar su cabal cumplimiento.

La falta de una política integral de convivencia y seguridad ciudadana por parte del estado, que se constituya en la hoja de ruta a seguir, donde se incluyan, no tan solo las instituciones de seguridad pública sino las privadas que hoy en día han absorbido muchas tareas fundamentales de la Policía Nacional Civil, es una deficiencia mayor. Esta falla está

siendo suplida por la seguridad privada pero con el agravante que estas empresas no cuentan con la adecuada supervisión y control del estado.

De esta forma se puede concluir que a medida que la seguridad pública presenta limitaciones en sus recursos humanos, materiales y financieros, la seguridad privada avanza en sus funciones. Esto trae como consecuencia la pérdida de soberanía social de aquellos espacios públicos que están bajo el control de empresas de seguridad privadas. El desarrollo de esta actividad es la respuesta de la sociedad que cuenta con recursos para sufragarla y que no tiene otra alternativa que proveerse protección a través de medios privados, en un país azotado por la acción de la criminalidad local e internacional. Sin embargo, resulta preocupante que hay otro sector de la sociedad de bajos recursos económicos que no puede hacer uso de este servicio y que es el objetivo por excelencia de la actividad del hampa. En definitiva, se podría concluir que la acción de la seguridad privada en el sector social de recursos para pagar el servicio podría permitir un mayor empleo de la seguridad pública en los sectores más pobres de la población, lo cual sería un balance positivo. Sin embargo, esto no es así de sencillo. El problema no es sólo del número de efectivos; es un problema estructural, de fondo, que impide proveer la seguridad adecuada como un bien común a los sectores más desposeídos. Los problemas estructurales de la institución policial han triplicado la participación de la seguridad privada en El Salvador con un incremento fuera de contexto, solamente alimentado por la incesante acción delictiva en la cual se encuentra sumida la nación.

La expansión de este servicio presenta un futuro promisor como actividad empresarial privada con expectativas de crecimiento y desarrollo sin precedentes. A medida que surgen nuevas actividades delictivas como efecto de la globalización, la acción del crimen organizado y el narcotráfico, la región centroamericana se ha convertido no tan solo en zona de tránsito de la droga en ruta de Suramérica a Norteamérica sino en una plataforma en el creciente consumo y producción local de estas sustancias, con la combinación del comercio ilegal de armas ligeras responsables de más del 90 por ciento de las muertes violentas en el mundo.

Funciones de la Policía Nacional Civil en El Salvador

Probablemente el efecto más profundo del crimen es la forma en que socava la relación de los ciudadanos y el gobierno. La obligación básica del estado es la de asegurar la protección de sus habitantes. Cuando el estado fracasa en cumplir esta obligación esencial o es visto por la corrupción institucional de la policía como un cómplice de la criminalidad, entonces la mayoría de los pobladores dejan de tomar a la democracia seriamente. La ciudadanía demanda del gobierno tomar medidas extremas, mientras que los pudientes recurren al empleo de seguridad privada. Para las personas de menores recursos, esto significa la participación en o el apoyo a las actividades de vigilancia. La tendencia a opciones diferentes al aparato de seguridad del estado es aún mayor cuando la policía se conduce más como un elemento del problema que como la solución del mismo.

En El Salvador el fracaso del estado en proporcionar la seguridad adecuada es particularmente delicado. La gente a menudo interpreta el incremento en las tasas de criminalidad (que de acuerdo con el Instituto de Medicina Legal en el año 2009 llegó a 76.2 homicidios por cada 100.000 habitantes⁹²) como una evidencia de que la protección constitucional se ha extendido demasiado. De hecho, el incremento en los índices de la delincuencia puede ser nada más que un artificio estadístico. En una democracia la gente está más dispuesta a denunciar un crimen; es más probable que el estado lo documente y la prensa sea más libre para transmitir los hechos al público. En El Salvador la pacificación y transición a la democracia ha coincidido con el difícil proceso de hacer ajustes a la estructura económica producto de más de una década de guerra interna. Esto ha hecho que los ciudadanos sientan nostalgia por el autoritarismo y equiparen a la democracia con una declinación de la economía y el caos social.

En El Salvador, que tiene hoy día una de las tasas más elevadas de criminalidad en Latinoamérica, la población ha manifestado la necesidad de utilizar la fuerza militar en actividades policiales, lo cual ha sido común en los dos últimos gobiernos; inclusive hay tendencias en los residentes a apoyar la falta de libertades civiles. Evidentemente, esto

⁹² Clare M. Ribando Seelke, *Gangs in Central America* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2005) disponible en <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf>> [Consulta: nueve de octubre de 2011].

culmina con la descomposición activa de la democracia, por cuanto la gente canjea sus derechos a cambio de la promesa de seguridad.

El análisis de las funciones policiales nos muestra el rango de actividades en una sociedad democrática. En este contexto, como ya se ha señalado, existen dos actividades fundamentales de las policías que son: la investigación y la prevención del crimen; el presente trabajo se dedicará sólo a la función de prevención, la cual cuenta con dos áreas fundamentales: orden interno y seguridad pública. Sin embargo, estas funciones están altamente asociadas al mantenimiento del orden público. Ahora bien, el orden público se podría ver amenazado por demostraciones ciudadanas en ejercicio de su derecho a demostrar su inconformidad con el gobierno. Por otra parte, la seguridad pública está más relacionada con la protección de los ciudadanos y sus propiedades. Para que la policía logre su objetivo de control de la violencia y de la delincuencia, debe desarrollar estrategias preventivas y es aquí donde hay mayor preocupación política y pública, ya que es en esta esfera donde los conflictos sociales y políticos son más intensos y demandan la mayor presencia policial.

Ahora bien, en el caso de El Salvador, donde los recursos con que cuenta la policía son deficientes, el incremento en una función por consideraciones políticas impacta a otra función, rompiendo el balance adecuado requerido por las necesidades de seguridad pública. A su vez, la inestabilidad interna que se vive en los países de la región, marcada por un incremento incesante del crimen, hace que la intensidad policial se enfatice hacia la seguridad pública. Sin embargo, la decisión estratégica en cuanto a la cantidad de recursos humanos, materiales y financieros que se dedicarán a cada función no está fuera del ámbito de la política. Esta circunstancia ha afectado la eficiencia y eficacia en el empleo de la institución con notorio énfasis en su profesionalismo y por ende su credibilidad ante la sociedad.

En este orden de ideas, la Secretaria de Seguridad Multidimensional del Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos, en su informe del año 2009 sobre la Seguridad Pública y Privada en El Salvador⁹³ llegó a las siguientes

⁹³ Armando Carballido Gómez, *Seguridad Pública y Privada en El Salvador* (Washington, D.C.: Secretaria de Seguridad Multidimensional Departamento de Seguridad Pública, Organización de Estados Americanos,

conclusiones en cuanto a las circunstancias que afectan el funcionamiento de la Policía Nacional Civil:

1. Pérdida de autonomía de la labor policial fruto de las presiones y agendas del poder político-partidista.
2. Deficiente investigación criminal. Quizás uno de los puntos más críticos de la institución sea su baja capacidad de investigación del delito e inteligencia policial. Al insuficiente número, en cantidad y calidad, de investigadores policiales para enfrentar el elevado número y la complejidad de los casos a investigar, se une la escasa capacitación de personal dedicado a las labores de investigación criminal y manejo de la escena del delito.
3. Una grave devaluación del trabajo policial: A los bajos salarios, se une la desmotivación y la no consideración del trabajo policial tanto desde las instituciones como de una buena parte de la ciudadanía.
4. A pesar de los avances en los últimos años, es necesario fortalecer y mejorar la coordinación entre la Policía Nacional Civil, los gobiernos locales y cuerpos de agentes municipales
5. Prima un modelo reactivo de la gestión policial de la seguridad.

Reforma de la institución policial en El Salvador: la concentración de la acción policial y su respectiva evaluación descansa en el liderazgo civil. A simple vista se puede observar la necesidad de definir una estrategia encaminada a la acción preventiva y correctiva para proteger a la población en cantidad y calidad y garantizar su seguridad. El punto a resolver es, ¿Cómo lograr el balance correcto para que la institución pueda ser eficiente y eficaz en ambas funciones, con un adecuado equilibrio de recursos humanos, materiales y financieros.

Intentar la reforma y modernización de los sistemas de policía en El Salvador sin tomar en cuenta los otros actores dentro del sistema de seguridad como son el judicial y penitenciario, ha sido un error inexcusable. Otro error lo ha sido el intentar crear capacidades en las intrincadas redes de los instrumentos interinstitucionales que pueden afectar la seguridad pública y el respeto a la ley. También se evidencia la carencia de una

cultura de relación interinstitucional a nivel del gobierno que defina la política a seguir en este sentido y sin los necesarios lineamientos de interacción que determinen las relaciones de dependencia y la toma de decisiones.

En El Salvador la creación de la Policía Nacional Civil contó con una gran oposición de la institución militar. Es oportuno mencionar que esta institución se resistió a la transferencia de las funciones policiales al control civil bajo la dirección ministerial, fuera del sector de la defensa. Esto se produjo como parte de los acuerdos de paz que generaron la reforma constitucional, ya que la policía tradicionalmente había estado bajo el control militar.

En el sistema democrático el respeto a los derechos humanos, las responsabilidades y la rendición de cuentas constituyen la base fundamental del sistema. Las instituciones policiales deben responder en el marco de la estructura del desarrollo de su actividad, lo cual permitirá el escrutinio público de sus funciones. Adicionalmente, la función policial que se desarrolla a diario debe ser evaluada en cuanto a su efectividad, eficiencia e impacto. Este cuerpo policial no se juzga con los criterios antes mencionados y solamente se limitan a registrar el número de operaciones ejecutadas tales como: arrestos, multas, notificaciones e investigaciones. A esto se agrega la falta del monitoreo y seguimiento adecuado por parte de una institución independiente.

De acuerdo con conversaciones sostenidas con oficiales de la Policía Nacional Civil de El Salvador sobre la rendición de cuentas, éstos la consideran frustrante y desmotivadora. Cuando un oficial es señalado como responsable de una conducta profesional impropia, en la mayoría de los casos se siente mal entendido y satanizado, tanto por la organización policial como por las quejas que se formulan en su contra. Estar señalado de una conducta impropia es ser considerado una persona problemática que interfiere con el trabajo policial. Esto evidentemente cuestiona el profesionalismo y autoridad del funcionario. Los procedimientos de investigación legales, no legales, internos o externos tienen consecuencias para el desarrollo de la carrera profesional de estos servidores públicos y su estatus entre sus colegas. En este sentido estos profesionales toman las investigaciones conducidas por mecanismos internos como las más serias por las cuales pueda pasar un oficial ya que afecta su trabajo diario y su futuro profesional. En casos de averiguación de asuntos graves estos integrantes de la policía pueden ser sometidos a investigaciones con

diferentes mecanismos en forma simultánea, lo cual trae como consecuencia el posible sometimiento a una doble sanción.

La rendición de cuentas en esta institución policial es considerada más como un castigo que preventiva. Sin embargo, si revisamos las experiencias de esta actividad en otros países con policías de un alto estándar de profesionalismo, observamos labores preventivas de rendición de cuentas como es la revisión por parte de expertos externos del sistema de entrenamiento policial. Por otra parte, la obligación de rendir cuentas a través de mecanismos legales internos con prioridad a mecanismos externos, nos conduce a una participación muy limitada de los ciudadanos en este proceso.

La entrega de cuentas a través de mecanismos externos le confiere a la oficina del defensor del ciudadano un mero papel de facilitador del proceso. Por el contrario, cuando este proceso se realiza a través de mecanismos legales internos es visto más como una resolución secreta que lo hace menos transparente. Se espera que tanto los ciudadanos como los oficiales de policía tengan fe en la burocracia institucional interna para la resolución de los temas de entrega de cuentas, pues existe poca participación directa de ellos en el proceso.

En El Salvador, como en el resto de Centroamérica, los procesos de rendición de cuentas se han enfocado en hacer a los oficiales de policía responsables por sus actos, particularmente en los hechos que tienen que ver con la violación de los derechos humanos. No obstante, la falta de estudios empíricos en el país hace que la efectividad de los mecanismos de entrega de cuentas sobre la impunidad de la policía se mantenga incierta. Como consecuencia, el incremento de la criminalidad y la falta de recursos humanos, materiales y financieros hace que la prioridad se ponga en otras cosas y no en hacer a los policías responsables de sus actos. Esta obligación en la policía corre el riesgo de transformarse en un estorbo a la misión policial. Esto evidentemente constituye una interferencia con la rutina diaria del fortalecimiento de la organización policial.

En este país se refleja un dominio de los mecanismos internos para exigir cuentas. Si se enfatiza una posible participación de los ciudadanos en estas causas, evidentemente se ayudaría a mejorar la imagen, credibilidad y confianza de la sociedad en la Policía. La reforma del sistema de seguridad y la creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador

ha implementado mecanismos de carácter interno para la entrega de cuentas por parte de los oficiales. Sin embargo, la ausencia del uso de mecanismos externos con participación ciudadana en estos procesos ha aislado a la policía de la sociedad a la cual sirve.

La implementación de un sistema de estadística integral que incluya las otras instituciones del sistema de seguridad como son el judicial y el penitenciario es un requisito indispensable para la labor de control y supervisión de las instituciones policiales en Centroamérica. La imposibilidad de evaluar los resultados de la función policial a través de un constante monitoreo no nos permite relacionar la información con los aspectos estructurales y funcionales de estos cuerpos armados. Esto significa que con esta evaluación diaria podríamos realizar los correctivos en el empleo de la institución y el impacto en las estrategias y políticas de seguridad pública.

Estas evaluaciones diarias podrían contribuir con el control interno de la institución y permitirían mejorar la percepción de ineficiencia, corrupción y abuso de poder. Los controles internos y externos son necesarios precisamente por el monopolio de poder y la discrecionalidad que tienen y siempre han tenido las policías en la región sobre el uso de la fuerza. Adicionalmente subyace una cultura institucional que otorga al agente la libertad de definir cuando la ley debe cumplirse y decidir cuándo actuar. Esta cultura tradicional trae como consecuencia, que no se sabe si sus acciones respetan los principios democráticos y derechos fundamentales y si pueden minimizar el peligro de un arresto arbitrario.

Los mecanismos de control interno de la policía en El Salvador, están directamente relacionados con la capacidad institucional y la voluntad que se tenga para castigar a los miembros de la institución que violenten los principios y normativas que la rigen. En este sentido, juega un papel muy importante la doctrina corporativa, el profesionalismo y el respeto a los derechos fundamentales como base para la consolidación democrática. En la mayoría de los países de la región existen estos controles internos que son complementados por los controles externos ejercidos por la sociedad civil. Aunque este tipo de supervisión tiene muchas limitaciones, sin embargo, contribuye enormemente al profesionalismo de la fuerza policial. De acuerdo con El Anuario de Encuesta de Opinión Pública en Latinoamérica (Latino barómetro) los niveles de confianza en la policía en Centroamérica en el año 2004 fueron los siguientes: en Costa Rica, El Salvador y

Honduras un 20 por ciento de los pobladores no creen en la policía; en Guatemala fue de 45 por ciento y 35 por ciento en Nicaragua⁹⁴.

Los cambios constitucionales realizados para la reforma de la policía en El Salvador estuvieron orientados a la sustracción de la institución policial del ámbito de la defensa, específicamente del control militar y a la redefinición de la función policial en el contexto democrático. Sin embargo, para que este objetivo político se cumpliera a cabalidad se requería contar con el profesionalismo civil en asuntos policiales y la naturaleza apolítica de la corporación. Esto constituía un viraje de 180 grados con respecto a la condición previa bajo el control militar que no garantizaba el cumplimiento estricto de la norma constitucional ni el sometimiento a la autoridad civil correspondiente. Lamentablemente esta tarea no se ha cumplido de acuerdo con el mandato constitucional por el grado de politización de la policía y la designación de un liderazgo civil sin las competencias profesionales adecuadas.

En este sentido, la Policía Nacional Civil fue creada para ser un cuerpo profesional, independiente de las fuerzas armadas y ajenas a toda actividad partidista. Este organismo tiene a su cargo en forma exclusiva las funciones de policía rural y urbana y, además del mantenimiento del orden público, la prevención y persecución del delito. También se desempeña como órgano auxiliar de la Fiscalía General de la República (FGR) en la investigación del delito. Ahora bien, de acuerdo con el artículo cuatro de la Ley Orgánica de Policía Nacional Civil (LOPNC) sus funciones son las siguientes:

1. Garantizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones legales
2. Proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas en todo el territorio nacional
3. Mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública
4. Prevenir y combatir toda clase de delito con estricto apego a la ley
5. Colaborar en el procedimiento de investigación del delito
6. Ejecutar las capturas en los casos previstos por la ley

⁹⁴ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2004 Una Década de Mediciones* (Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2004), 34, 35, 54, disponible en <<http://www.purochile.org/inf2004l.pdf>> [Consulta: tres de agosto de 2010].

7. Prevenir y combatir las infracciones al régimen constitucional y legal sobre fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y porte de armas, municiones, explosivos y artículos similares
8. Registrar y controlar a las entidades o servicios privados de seguridad, de conformidad de la ley de la materia
9. Prevenir y combatir el tráfico y tenencia de drogas y narcóticos
10. Auxiliar a la ciudadanía en casos de calamidad pública
11. Vigilar, investigar y perseguir a todo aquel que intervenga o interfiera las comunicaciones telefónicas
12. Custodiar todas las vías de comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, fronteras, puertos y aeropuertos
13. Vigilar el tráfico de personas y mercancías en las vías públicas y velar por la seguridad vial
14. Proteger y proporcionar seguridad a altas personalidades de conformidad a la ley de la materia y cooperar con cuerpos policiales extranjeros
15. Registrar y controlar los servicios de seguridad del estado, instituciones autónomas, municipales y privados, de conformidad a las leyes sobre la materia

Es decir, que la función de inspección interna bajo la responsabilidad del Director General de este cuerpo armado se ha visto limitada al no existir una entidad independiente que pueda supervisar estas compañías en forma autónoma. De hecho, se podría presentar un potencial conflicto de competencias entre las funciones de la dicha institución y las compañías privadas de seguridad. Más grave aún es el hecho de que la operatividad de estas compañías está sujeta a la aprobación o no de su mayor competidor: la referida institución policial. Es así como la posibilidad de actos de corrupción es muy elevada, colocando en riesgo la imagen de la policía y el funcionamiento eficiente y eficaz de la seguridad privada. Esto es consecuencia de la falta de un régimen independiente de evaluación de las funciones de estas empresas desde el punto de vista operativo. Todo ello sin tomar en cuenta la ausencia del control y supervisión política y social que esta actividad demanda. De esta forma la situación actual en relación al control y supervisión de las empresas de seguridad privada está comprometida y sujeta exclusivamente a la Policía Nacional Civil y a su Director General en última instancia. Esta situación fomenta los actos de corrupción en todos los aspectos de la creación, funcionamiento y calidad de los servicios privados de seguridad en El Salvador.

Estructura organizativa

La Doctrina de Seguridad Nacional fue una doctrina desarrollada por los Estados Unidos de Norteamérica, Las instituciones militares latinoamericanas contribuyeron en buena medida a su instauración, modificándola un poco y codificándola para enfrentar, en el marco del mundo bipolar, el enemigo a vencer. Este adversario estaba representado por los movimientos revolucionarios marxistas leninistas apoyados por la extinta Unión Soviética⁹⁵. Esta doctrina, con el apoyo de los Estados Unidos de América del Norte, facilitó la estructura organizativa que adquirieron las fuerzas militares en la lucha contra la subversión comunista que afectó a la región. Una vez finalizado el conflicto en El Salvador las fuerzas militares entregaron la responsabilidad de la seguridad interna a la nueva Policía Nacional Civil, También le transfirieron a ésta parte de su experiencia organizativa la cual aún persiste en gran medida. Sin embargo, la creación de la Policía Nacional Civil obedeció a la coyuntura política producto del proceso de pacificación analizado en la introducción de este trabajo. Es necesario recordar que esta estructura inicial estaba integrada por un 60 por ciento de civiles y un 40 por ciento de ex policías y guerrilleros, repartidos a partes iguales. El diseño fue altamente descentralizado, buscando crear controles y balances así como monitoreo externo⁹⁶.

En general hoy día, a más de una década de la creación de la Policía Nacional Civil, todavía se conservan elementos de la organización militar. Estos factores consisten en el seguimiento a las instituciones policiales de Europa y a la doctrina de seguridad nacional imperante en la región en el momento de su fundación. En El salvador, la creación de las instituciones policiales obedeció a una coyuntura política del conflicto interno con implicancias a nivel regional analizada en el capítulo I de este trabajo. Sin embargo, la influencia militar persiste en sus inicios por otros factores, presentándose una gran oposición del sector castrense por la circunstancia de tener que ceder la función de seguridad interna de la cual estuvo encargada Esto nos permite entender por qué todavía persisten ciertos atributos organizacionales exclusivos de las fuerzas militares; como, por ejemplo, algunos sistemas disciplinarios, el reclutamiento y la información. Es por esta

⁹⁵ Pedro E. Rivas Nieto, *Doctrina de Seguridad Nacional y Regímenes Militares en Iberoamérica* (San Vicente, Alicante: Editorial Club Universitario, 2008), 10.

⁹⁶ Lucía Dammert, *Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean*, (Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2007).

razón que aún con el proceso de desmilitarización que se emprendió al inicio de los años 90, esta institución no tenía clara la calidad de los servicios que debía prestar a la comunidad ni la definición democrática de la función policial.

En el análisis de la estructura de las instituciones policiales, los elementos centrales deben ser la dependencia jerárquica, su carácter y sus atributos. Además, son de suma importancia la gestión, formación y habilidades en relación con políticas públicas de seguridad y estrategias policiales. En El Salvador, como ya se ha señalado, la policía depende del Ministerio del Interior. Otro aspecto significativo en el análisis es el planeamiento estratégico institucional que puede ser llevado a cabo por una unidad especial del ministerio, por la policía o por el consejo nacional de seguridad. Esto es de suma importancia por las implicancias que tiene en la toma de decisiones a mediano y largo plazo en la gestión estratégica policial.

Algunos países de la región tienen una unidad para el planeamiento dentro de la estructura del ministerio encargado de la seguridad pública; las responsabilidades son compartidas con las autoridades políticas. Por ejemplo, en el caso de El Salvador esta responsabilidad es asumida por la Policía Nacional Civil en coordinación con el Ministerio del Interior, sin embargo, no cuenta con un personal encargado de la planificación estratégica institucional en esa dependencia.

Es importante señalar que en la mayoría de los países de la región no hay una clara definición de la autoridad responsable del diseño de los lineamientos para las políticas públicas de seguridad. En consecuencia, existe cierta debilidad por la falta del sustento que permita la estructuración de los planes, proyectos y programas para las instituciones policiales. En este respecto, la tendencia en la región es que todos estos instrumentos sean definidos por el ejecutivo con la participación de la institución policial como es en El Salvador. Hay otros indicadores que deben considerarse como es la presencia, en algunos casos, de los asesores técnicos que trabajan con los encargados de la elaboración de estas políticas y su implementación.

En este sentido, por ejemplo, en El Salvador no se cuenta con un andamiaje institucional que se encargue de la función de planificación; en Honduras, los planes y programas de la policía no son evaluados y son creados fuera de la estructura de seguridad

del estado por el Consejo Nacional para la Seguridad Interior (CONASIN), el cual es encargado legalmente de diseñar la política pero no funciona permanentemente.

Del análisis presentado en relación a la planificación estratégica de la policía en El Salvador se desprende que las reformas llevadas a cabo, aunque produjeron grandes cambios en la recién creada institución, dejaron un vacío en lo concerniente a la función del diseño y legislación en políticas de seguridad pública para implementar cambios. En este sentido, el trabajo de los funcionarios y su participación en el proceso deben ser tomados en cuenta. El análisis panorámico de la Policía Nacional Civil ha demostrado gran dinamismo en la primera década del siglo XXI en términos de las reformas legales. Entre éstas se pueden mencionar el hecho de que se ha removido la dependencia militar de la naturaleza policial y ha habido una definición de funciones que tiende a ser amplia en vez de limitada, por la presencia de las amenazas no tradicionales que afectan al país y a la región.

Todas estas amenazas no tradicionales han hecho evolucionar la seguridad en forma vertiginosa, orientada ya no exclusivamente hacia la protección y soberanía nacional y social sino a la seguridad del individuo. Este hecho ha encontrado en la Policía Nacional Civil un vacío de capacidades necesarias y suficientes para enfrentar estas amenazas en forma eficiente y eficaz. Es importante recordar, como ya se mencionó, que en El Salvador el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es la autoridad responsable del diseño de los lineamientos para las políticas públicas de seguridad pública. Como consecuencia, existe cierta debilidad por la falta del sustento que permita el diseño de los planes, proyectos y programas para la institución policial, para lo cual se requiere una coordinación interinstitucional entre el señalado Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Policía Nacional Civil. Es de destacar que este Consejo funciona adscrito a la Presidencia de la República y su objetivo inicial era el de estudiar, analizar y formular recomendaciones y asesoría al Presidente en lo relativo a las políticas y estrategias de seguridad pública ejecutadas por el gobierno, así como proponer la reformas legislativas necesarias para mejorar la seguridad en el país. Actualmente esta función de análisis y asesoría en materia de políticas se ha desvirtuado y el referido Consejo básicamente se ha convertido en una instancia ejecutora de programas de prevención y rehabilitación a nivel nacional.

El informe presentado en el 2009 por la Secretaria de Seguridad Multidimensional del Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos ha señalado las siguientes fortalezas y debilidades en la estructura de la Policía Nacional Civil en El Salvador.

Fortalezas:

1. Es una institución profesional que ha logrado consolidarse tanto en lo territorial como en lo institucional y administrativo.
2. Ha iniciado un proceso de modernización, especialmente en técnicas policiales, investigación, etcétera.
3. Ha desarrollado bastante el trabajo interinstitucional y es una institución abierta al debate público.

Debilidades:

1. Una estructura organizativa que no incorpora elementos de gestión tales como definición de funciones, mecanismos de coordinación interinstitucional, definición de procesos y procedimientos, e indicadores objetivos y claros que permitan medir la eficacia y la eficiencia del accionar policial.
2. Una plantilla a la baja. Las numerosas bajas, voluntarias y forzadas, el decreciente interés por formar parte del cuerpo policial así como las deficiencias de la Academia de Seguridad Pública para formar nuevos agentes han provocado que el número de policías haya ido decreciendo progresivamente de los 17.600 con que contaba en 1999 a los actuales 16.889.
3. La Academia Nacional de Seguridad Pública funciona al margen de las necesidades de la policía. Además se ha promovido la producción de agentes, en detrimento de la formación de niveles superiores.

Estas características persisten en la actualidad con el agravante de que la criminalidad se ha incrementado por factores domésticos y externos que afectan no tan solo a El Salvador sino a toda Centroamérica.

Desde el punto de vista de la seguridad privada, en la actualidad se puede concluir que la estructura organizativa de la Policía Nacional Civil tiene repercusión directa en las

compañías de seguridad privada por varias razones. Primera, porque la mayoría de estas compañías son propiedad de oficiales retirados de las fuerzas militares; segunda, porque casi la totalidad de los agentes contratados tienen experiencia militar o policial previa; y tercera, porque la estructura organizativa de corte militar facilita las operaciones a menor costo ya que no implica ningún entrenamiento nuevo para los integrantes en materia de la misión a cumplir.

Sin embargo, sí afecta la verdadera labor policial que presta la seguridad privada como miembro de la comunidad. Su labor de vigilancia es fundamental para complementar las labores policiales de prevención y seguridad pública como actividades fundamentales del cuerpo policial que requieren una organización adecuada al servicio de seguridad a la ciudadanía. Es la estructura actual de la Policía Nacional Civil la que prevalece en la seguridad privada por las razones expuestas anteriormente y que dificultan la calidad del servicio prestado donde el ciudadano es el objeto principal del servicio que requiere una acción de carácter preventivo de protección y seguridad.

Si bien en El Salvador estos servicios comienzan a aparecer en los años 70 del siglo pasado. No es hasta la década de los 90 y más en particular, tras el fin del conflicto armado, que estos servicios experimentan un auge significativo. La ley de 1994 que regulaba estas empresas fue derogada por la actual Ley de los Servicios de Seguridad Privada (Decreto 227 de 24 de enero de 2001). Esta nueva normativa estipula que corresponderá al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, a través de la Policía Nacional Civil, el registro y control de las actividades de estas compañías. Para ello, la ley crea la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la señalada policía, que es la encargada de supervisar y controlar el funcionamiento de las empresas autorizadas a prestar estos servicios. Para poder funcionar y prestar sus servicios las empresas deben cancelar:

1. Empresas, agencias o asociaciones de vigilantes que tengan hasta 30 personas, pagan el equivalente a tres salarios mínimos mensuales
2. Las que tengan de 31 a 60 personas, pagan el equivalente a seis salarios mínimos mensuales.

3. Las que tengan de 61 personas en adelante pagan el equivalente a diez salarios mínimos mensuales. La autorización de funcionamiento dura tres años, y puede ser renovada por períodos iguales.

En cuanto a la supervisión y control de las empresas, la Policía Nacional Civil previa coordinación con las empresas o agencias de servicios privados de seguridad realiza una inspección anual e inspecciones eventuales sin previo aviso.

Los requisitos para ser agente de seguridad privada son (Art. 20):

1. Ser salvadoreño o extranjero con residencia definitiva.
2. Ser mayor de dieciocho años de edad.
3. Poseer un nivel de estudios no menor de sexto grado.
4. Estar en buen estado de salud mental y en condiciones físicas aceptables conforme a una certificación médica.
5. Presentar constancias de carencia de antecedentes penales y policiales.
6. Inscribirse en la Academia Nacional de Seguridad Pública (en un plazo no superior a 30 días desde el momento de ser contratado) y aprobar una prueba psicotécnica y un curso de capacitación que incluye las asignaturas, entre otras, de procedimientos de guardias privados.
7. Poseer licencia para uso de armas de fuego.

La ley estipula una serie de sanciones a las empresas que cometan infracciones a la misma. Las infracciones se dividen en (Art. 47):

1. Faltas leves: Se sancionan con multa equivalente de dos a diez salarios mínimos mensuales.
2. Faltas graves: Se sancionan con multa equivalente de 11 a 60 salarios mínimos mensuales.
3. Faltas muy graves: Se sancionan con la cancelación definitiva de la autorización para operar como servicio privado de seguridad.

Los artículos 48 al 50 de la mencionada ley detallan los motivos de infracción.

La regulación también detalla que no podrán ser propietarios, accionistas o contratistas de agencias o empresas privadas de Seguridad, los miembros activos de la Policía Nacional Civil, el Ministro de Seguridad Pública y Justicia, el Director General de la Policía Nacional Civil, el Subdirector de Gestiones y Operaciones y el Jefe de la División de Registro de las Empresas Privadas de Seguridad, ni sus familiares en primer grado de consanguinidad o afinidad. Además, estarán inhibidos durante los tres años posteriores de haber cesado en sus funciones. Si bien la legislación impide a los policías activos ejercer labores de seguridad privada, desde el año 2002 funciona en el seno de la Policía Nacional Civil el programa “Bolsa de Trabajo Policial”. La participación en este programa es voluntaria, se debe de tener un expediente disciplinario limpio y justificar necesidades económicas. Los policías inscritos son llamados a dar seguridad en espectáculos y actos masivos.

Los contratos se realizan por medio de la Fundación de Bienestar Policial, entidad que se encarga de entregar al policía el pago por la seguridad prestada a determinado establecimiento o espectáculo. Del importe total, se les retiene el diez por ciento del impuesto de la renta. La fundación no percibe ninguna remuneración económica. Actualmente, el diez por ciento de la plantilla de la Policía Nacional Civil (unos 1.600 policías) está inscrito en este programa. La tendencia de los servicios de seguridad privada muestra un crecimiento pronunciado en la década de los 90, al pasar de 14 empresas registradas en 1994 a 295 en el año 2000, con un total de 29.643 agentes. Desde entonces se produce un descenso progresivo hasta llegar a las 274 empresas legalmente registradas en la actualidad que cuentan con un total de 19.200 agentes. Según datos de la Policía Nacional Civil, en la actualidad la capacidad de porte de armas de las empresas de seguridad ronda las 25.000 armas de fuego (pistolas, revólveres y escopetas).

Si bien el sector de seguridad ha ido ganado fuerza en los últimos años debido al auge de la actividad delictiva y la inseguridad, no se puede afirmar que esta actividad tenga una gran importancia política y estratégica. Esto ocurre a pesar de que muchas de ellas están gestionadas por ex militares o ex policías así como, según algunas informaciones periodísticas, por políticos en activo, principalmente del partido en el gobierno, ya sea directamente o por intermediación de terceros. Para finalizar este

apartado, hay que señalar que un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁹⁷ estimó que los gastos totales de las familias salvadoreñas en seguridad privada a lo largo del año 2003 ascendieron a 89.9 millones de dólares, con un gasto promedio anual por familia de 161 dólares. Por su parte, las empresas gastaron 317.6 millones de esta misma moneda en dicho servicio, mientras que la inversión en seguridad habría rondado los tres punto dos millones de la misma divisa. En total, el costo de la seguridad privada para los hogares y empresas salvadoreñas ascendió a 410.7 millones de dólares, lo que representa el dos punto siete por ciento del Producto Interno Bruto de la nación. En contraposición, los costos de todas las instituciones que tienen alguna participación y actividad en seguridad (incluyendo el sector justicia) para ese año alcanzó el uno punto ocho por ciento del producto interno bruto.

En relación a la legislación vigente se puede concluir, en primer lugar, que debe avanzarse hacia la unificación de las normas, en lo posible en un solo cuerpo legal, a fin de facilitar su armonización, el conocimiento y comprensión del mismo y su aplicación. La dispersión normativa dificulta el manejo y la aplicación de la misma y aumenta el riesgo de incongruencias que finalmente, solo benefician el incumplimiento del mandato legal, la proliferación de prestadores al margen de la ley y las malas prácticas.

Además, la normativa debe observar una estructura que permita distinguir claramente la exigencia específica según la modalidad de la prestación de los servicios de seguridad privada. Se requieren normas que determinen el marco ético que rige esta actividad, que contengan un catálogo de faltas asociadas a sanciones (sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles, administrativas y comerciales), con énfasis en la protección de los derechos ciudadanos.

Otro aspecto que debe ser regularizado y controlado más efectivamente es el de los derechos laborales del personal operativo. Se requiere el establecimiento de exigencias específicas sobre las condiciones laborales en que deben desarrollarse las actividades de vigilantes y guardias, en razón de las especiales funciones que desarrollan y los riesgos propios de la labor.

⁹⁷ *¿Cuánto Cuesta la Violencia a El Salvador?* (El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005).

Se puede decir que, de cierta forma, las empresas de seguridad privada hoy en día aparecen subsidiando al estado, al realizar tareas que le corresponde realizar a las fuerzas de seguridad pública. En consecuencia resulta muy importante que el estado, que debe controlar y supervisar los servicios de esta actividad, cuente con una legislación apropiada que facilite esta labor y que asegure a los ciudadanos servicios de seguridad privados de la mejor calidad en el marco del respeto a los derechos fundamentales y leyes de la república; esta materia está pendiente en El Salvador, donde la normativa presente, como ya se ha explicado previamente, adolece de fallas conceptuales que perjudican la calidad del servicio y podrían causar más problemas a la comunidad que el servicio que pretenden prestar.

De acuerdo con el informe presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) en septiembre de 2009, desde el punto de vista legal se observan las siguientes fortalezas y debilidades de la legislación que rige actualmente las empresas de seguridad privada en El Salvador. Las principales fortalezas que se observan son:

1. Integra funcionalmente los Servicios Privados de Seguridad (SPS) en el monopolio de la seguridad que constitucionalmente solo corresponde al estado, limitándolos a la provisión de seguridad a las personas y sus bienes muebles e inmuebles (Art 1 Ley de Servicios Privados de seguridad).
2. Establece una subordinación de los Servicios Privados de Seguridad a la Policía Nacional Civil. En este sentido, compete al Director General de este organismo policial, autorizar el establecimiento e inicio de operaciones de los referidos servicios, los cuales también están sujetos a la supervisión y control de la mencionada policía y deben reportar a ésta periódicamente todo lo relativo a sus operaciones.
3. Operativamente sus actividades son subordinadas y complementarias a las que realiza la Policía Nacional Civil. Las conductas de irrespeto al personal de dicho cuerpo armado, el no prestarle colaboración cuando éste lo requiera o negarse a cumplir las órdenes dadas por el mismo en el cumplimiento de procedimientos legales, están contemplados, la primera como falta leve y las ultimas como faltas graves.
4. Establece diecisiete conductas relativas a los Servicios Privados de Seguridad como constitutivas de falta leve, 23 constitutivas de falta grave y siete como faltas

muy graves. El tolerar la solicitud de documentos en forma arbitraria a personas, el efectuar requisas ilegales, impedir el libre tránsito a las personas, el trato incorrecto de las personas, las aprensiones ilegales y el infligir tratos inhumanos, son conductas que están contempladas como faltas (sin perjuicio de que algunas sean también constitutivas de delitos), todo ello orientado a salvaguardar los derechos de las personas.

5. La Ley de Servicios Privados de Seguridad (LSPS) expresamente prohíbe la existencia o funcionamiento de grupos armados privados de cualquier índole fuera del establecimiento de la ley (Art 60 LSPS).
6. Se diferencia entre los Servicios Privados de Seguridad y la policía al prohibírsele a éstos ejecutar procedimientos policiales (Art 61 LSPS).
7. La ley dispone de un procedimiento administrativo sancionatorio y sus recursos respectivos así como también permite la denuncia pública de infracciones de los referidos servicios de seguridad (Art 51-58 LSPS).
8. Así mismo los Servicios Privados de Seguridad o el público en general pueden denunciar cualquier infracción o acto de indisciplina cometido tanto de los funcionarios de la Dirección de Registro y Control de la Policía Nacional Civil como de los agentes de éste cuerpo. (Art. 4 No. 6 del Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil).
9. Los agentes de los referidos servicios privados, así como cualquier persona están facultados constitucionalmente para detener a un delincuente que sea sorprendido en flagrancia, con la condición de que el aprehendido sea entregado inmediatamente a las autoridades competentes (Art 13 de la constitución nacional)
10. La ley establece que, en caso de huelga o paro de labores de alguna de las agencias de los servicios de seguridad privados, ésta debe entregar la totalidad del armamento, munición y equipo de seguridad que posea a la Policía Nacional Civil, para su respectiva custodia.

Presupuesto en la Policía Nacional Civil

El presupuesto de la Policía Nacional Civil de El Salvador es una de las áreas en la cual se puede observar el grado de autonomía de la institución y su importancia y avances en materia de transparencia. De acuerdo con el informe de la Secretaria de Seguridad

Multidimensional del Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos se puede observar que el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia presenta un crecimiento sostenido desde el año 2003 hasta el año 2008. Al compararlo con otras entidades que tienen que ver con la seguridad, como lo son la Fiscalía General de la República y el Instituto de Medicina Legal, el presupuesto de dicho ministerio es diez veces mayor que el de las otras dos entidades mencionadas. De hecho, aun combinando el presupuesto de estas dos entidades, el de la referida cartera de seguridad sería unas ocho punto cinco veces mayor. La tasa de crecimiento del presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia ha aumentado a un ritmo constante y entre los años 2004 y 2008 se ha incrementado 12.5 veces en forma consecutiva⁹⁸. Sin embargo, es necesario señalar que el presupuesto cuenta con nueve rubros de los cuales el rubro correspondiente a la Policía Nacional Civil representó para el año 2008 un monto de 166.145.450 dólares estadounidenses. Esta suma representa el 55.77 por ciento del monto total del presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. A su vez, el presupuesto correspondiente al Fideicomiso de Paz Social y Seguridad Ciudadana asciende a 94.327.770 dólares, de los cuales la Policía Nacional Civil cuenta con un monto de 47.481.225 dólares, que representa el 50.33 por ciento del monto total y que está destinado para el pago al personal de la institución. En conclusión, el presupuesto correspondiente a la seguridad pública tiene su centro de gravedad en el gasto en operaciones y personal.

Todo esto significa que si las operaciones y pago del personal absorben más del 50 por ciento de todos los presupuestos dirigidos a la seguridad pública, entonces los gastos en educación, tecnología, inversión, mantenimiento y desarrollo e investigación combinados representan solo un 49 por ciento del mismo. Esto a su vez evidencia que el déficit de capacidad, por parte del estado, de proporcionar seguridad pública, lo cual ha incidido en la proliferación de empresas de seguridad privada en El Salvador en la época del pos conflicto.

⁹⁸ Armando Carballido Gómez, *Seguridad Pública y Privada en El Salvador* (Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos, 2009), disponible en <<http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publi-%20El%20Salavador.pdf>>.

Una vez analizada la institucionalización de la Policía Nacional Civil, hoy día, a dos décadas de su creación y en el marco del proceso de pacificación y democracia en el país, se puede concluir que se han logrado ciertos avances tales como:

1. Es una institución profesional que ha logrado consolidarse tanto en lo territorial como en lo institucional y administrativo.
2. Mantiene el espíritu de los acuerdos de paz en cuanto a civilidad.
3. Cuenta con un buen nivel de representación profesional y académica en comparación con otros países de la región.
4. Se ha iniciado un proceso de modernización profesional en materia policial especialmente en investigación y criminalística.
5. Es una institución abierta al debate público y ha hecho grandes esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional.

Sin embargo, persisten muchas tareas por cumplir entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

1. La legislación actual le otorga al Director de esta institución la concentración del poder sobre la actuación de la policía, solamente supeditada al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia sin ningún control externo a la rama ejecutiva.
2. Prima un modelo reactivo de la gestión de la seguridad.
3. Existe un control absoluto de las empresas de seguridad privada por parte de la Policía Nacional Civil, lo cual plantea dos problemas: primero, de conflicto de competencias entre las dos instituciones y segundo, el reducido personal y la falta de especialización con que cuenta la Dirección de Registro y Control de las empresas de seguridad privada.
4. Se han detectado algunos problemas de corrupción que han llevado a la salida de efectivos así como a la aprobación de la ley disciplinaria. Sin embargo, la Inspectoría continúa dependiendo del director y no ejerce con eficiencia y autonomía el correspondiente control y fiscalización de la labor policial.
5. A pesar de los avances en los últimos años, es necesario fortalecer y mejorar la coordinación entre la Policía Nacional Civil, los gobiernos locales y los cuerpos armados municipales.

En líneas generales, hay problemas estructurales de fondo que, para poder ser solucionados, se debe despolitizar la Policía Nacional Civil con una idea clara de que la seguridad es un problema de estado donde no debe interferir la diatriba política partidista, sino prevalecer los grandes intereses nacionales.

La reforma de la institución policial en El Salvador

La reforma policial del año 1993 en El Salvador es una de las más conocidas y generalmente considerada como una historia de éxito relevante. La estructura de la reforma es ahora famosa por su doble esfuerzo, tanto por desarrollar una Policía Nacional Civil (con un reclutamiento de civiles del 60 por ciento), como por construir confianza a través de la incorporación limitada de combatientes de ambos lados (20 por ciento de la antigua policía y 20 ciento del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional). El diseño institucional de la nueva policía fue además altamente descentralizado, en un esfuerzo por construir controles y balances, así como una vigilancia externa. De este modo, la academia de policía, responsable del reclutamiento y del entrenamiento, fue separada de la Policía Nacional Civil y reporta de manera independiente a autoridades gubernamentales y no al Director General de este cuerpo policial. Además se crea la posición del Inspector General (IG), bajo el mando directo del viceministro de Seguridad Pública, independiente del jefe de la policía y con la tarea de supervisar el sistema disciplinario interno. Sin embargo, no hay un control fuera del poder ejecutivo que en forma independiente ejerza un control y supervisión de las operaciones de la referida institución.

Esta reforma creó un sistema interno, bajo la autoridad del Director General de la Policía, integrado por la Unidad Investigativa Disciplinaria (UID), el Tribunal Disciplinario y la Unidad de Control (UC). Estas instancias revisan el cumplimiento de los códigos y procedimientos institucionales, órdenes y uso de los recursos. El sistema en su totalidad es supervisado por la Inspectoría (IG), bajo la autoridad del Viceministro de Seguridad Pública. Debido a las presiones para un rápido despliegue de la policía y a la limitación de recursos, se prestó poca atención al sistema disciplinario, el cual solo comenzó a funcionar en 1994, año y medio después del despliegue inicial de la Policía Nacional Civil. Además, las ambigüedades en la ley policial y la falta de un marco normativo condujeron a una confusión, en tanto que distintas unidades asumían funciones

que no correspondían a su mandato. Esta superposición de funciones condujo a un pobre intercambio de información, incremento de la burocracia y uso ineficiente de recursos.

Estos problemas empeoraron por el abrumante número de casos que entraban al sistema y por el lento paso de *la* resolución de los mismos, creando serios retrasos. Además de la confusión en cuanto a la normativa indicada precedentemente, las regulaciones disciplinarias también fracasaron en la definición de los poderes correctivos de los supervisores, en los casos de las faltas menores. Este vacío permitió que los jefes y supervisores locales, renuentes a abordar las malas conductas entre su personal, enviaran hasta los casos mas insignificantes a través del sistema disciplinario formal. Esto colapsó el sistema y permitió a los comandantes locales pasar el protocolo para la toma de decisiones, debilitando así la autoridad de la jefatura local.

Los esfuerzos iniciales por mejorar el sistema se enfocaron en la modificación de las regulaciones disciplinarias. Un primer intento se hizo en el año 1993 -antes de que incluso el sistema disciplinario estuviese en funciones- y, en Junio del año 1995, un nuevo intento mejoró las definiciones de las malas conductas. En 1999 se creó la Unidad de Asuntos Internos (UAI) para trabajar en coordinación con la oficina de la fiscalía en la investigación de posibles actos criminales cometidos por la policía. En agosto del año 2000, se aprobó un cambio en la ley orgánica de la policía, especificando los poderes y deberes disciplinarios de los supervisores y los jefes locales. También enfatizó la responsabilidad del Inspector General en el funcionamiento del sistema como un todo. El proceso fue descentralizado con la creación de tribunales regionales, especiales y nacionales, para conocer de casos de “cualquier conducta incompatible con el trabajo policial”.

Aún no es posible determinar si las medidas arriba descritas corregirán los problemas en el sistema disciplinario. A mediados del año 2000 era evidente que el sistema era incapaz de prevenir o resolver las serias y continuadas malas conductas y hasta crímenes de la Policía Nacional Civil. En respuesta a las revelaciones de los medios en cuanto al involucramiento de la policía en el crimen organizado, se llevó a cabo una depuración masiva de la policía, basándose en el decreto presidencial 101, de agosto de 2000. Esta disposición invistió a las autoridades policiales con poderes extraordinarios para desincorporar a los agentes basándose únicamente en la sospecha. Se les solicitó a los

subcomisionados y supervisores locales entregar una lista de agentes “*depurables*” y se les informó que serían responsables de futuros incidentes o malas conductas en sus unidades. Esto provocó que muchos comandantes brindasen listas iniciales extensas, basándose en evidencia débil y con la esperanza de evitar problemas a futuro. El número inicial de casos revisados, se incrementó de 200 a 1.500. De una fuerza aproximada de 20.000 agentes, 1.568 fueron despedidos (incluyendo 20 subcomisionados y subinspectores) entre agosto y diciembre del año 2000⁹⁹.

Es evidente que la purga permitió una rápida remoción de muchos oficiales problemáticos y obligó a los oficiales superiores a asumir sus responsabilidades disciplinarias más seriamente. Sin embargo, no parece que se ha hecho ningún esfuerzo por abordar la debilidad y los problemas del sistema disciplinario formal. La negación de un debido proceso en esta depuración, violó una serie de garantías constitucionales. Las decisiones se tomaron a discreción del Director General, mientras que el Inspector General era el responsable de las investigaciones.

El pueblo tiene poco conocimiento de los sistemas disciplinarios policiales. Si bien la Policía Nacional Civil informa a los medios de aquellos casos donde hay involucramiento policial en actividades ilegales, hay poca información en cuanto al desenlace de los casos al interior de la fuerza. De esta manera, es muy difícil desarrollar un sentido más amplio entre el público, en cuanto al impacto de la depuración o si el proceso ha sido imparcial. Algunos observan el proceso con sospecha y cinismo. Desde el punto de vista de un antiguo jefe policial -quien es ahora diputado- el proceso disciplinario fue diseñado para lograr un máximo impacto en la opinión pública. Otro legislador sospecha que fue delineado para que el jefe de la policía pudiese remover a aquellos elementos que no deseaba tener en la fuerza. Las acusaciones de venganzas personales y otros abusos en el proceso han conducido a que la actual Procuradora de Derechos Humanos, Beatrice Alamanni de Carrillo, anuncie que examinará el proceso pero aun hasta hoy día permanece igual.

⁹⁹ Rachel Neild, *Sosteniendo la Reforma: Policía Democrática en América Central* (Washington: Washington Office on Latin America, 2002), 5-6, disponible en <http://www.wola.org/es/informes/enfoque_seguridad_ciudadana_sosteniendo_la_reforma_policia_democratica_en_america_central>

La falta de consideración hacia las víctimas de abuso policial es un problema común a lo largo del proceso disciplinario. El enfoque radica en la investigación y castigo del perpetrador; no existen disposiciones para la notificación a las víctimas sobre el proceso de investigación y sus resultados; tampoco existen mecanismos a través de los cuales las víctimas puedan obtener información. Además, no se contemplan los medios para que las víctimas obtengan una reparación, más allá de la solicitud formal y legal. Ninguno de estos casos o reportes son tomados como insumos para un análisis más amplio de los patrones y tendencias al interior de la fuerza. Tal análisis podría ser utilizado para cambiar las políticas institucionales orientadas a reducir la incidencia de las malas conductas.

Transparencia en la Policía Nacional Civil

El tema de la transparencia se ha elevado al primer plano. Los reformistas de la policía, sostienen que la información inadecuada así como la no disponibilidad de la misma obstaculiza en gran medida el mejoramiento en el proceso de forjamiento de políticas. Las organizaciones de derechos humanos y otros sectores, a su vez, tratan de monitorear las reformas policiales y de promover las prácticas democráticas. La historia de espionaje político y el uso de inteligencia policial apuntan a la necesidad de introducir mecanismos de rendición de cuentas que puedan prevenir la recurrencia de prácticas abusivas del pasado. Viniendo de esta experiencia, muchos grupos de derechos humanos, sociedad civil y sectores políticos han desconfiado profundamente de las actividades de inteligencia de la policía.

En la actualidad, la Policía Nacional Civil cuenta con un sistema que le permite generar indicadores de efectividad, tales como estadísticas de crimen detalladas por 1.000 y 100.000 mil habitantes; número de arrestos por cada 100 policías; número de arrestos por categoría de crimen; número de decomisos; y el cálculo de la distribución de la fuerza tanto en el ámbito regional como nacional. Esto con el fin de permitir el seguimiento de las tendencias del crimen en cada región y establecer una correlación entre el tamaño de la población, la tasa de criminalidad y el número de policías asignados al área y su efectividad. Otro proceso de evaluación institucional es el de identificar áreas débiles claves y brindar insumos para un manual de organización completo. A la Unidad de

Planificación Institucional (UPI), ente encargado de esta evaluación, también se le dio la tarea de desarrollar un plan institucional que en la actualidad está vigente

Sin embargo, el nivel de cooperación entre los departamentos de la Policía Nacional Civil es limitado, con escasa cooperación más allá del intercambio de datos entre la Unidad de Estadística Policial (UEP) y la Unidad de Planificación Institucional (UPI). Una más amplia cooperación y coordinación interinstitucional, continúa siendo un tema significativo. Al cruzar datos sobre las cifras de homicidios, entre los datos de la policía con datos de la Fiscalía General de la República, se encuentran discrepancias; por ejemplo la fiscalía reporta un nivel de crimen estable, mientras que la policía presenta una disminución. Un estudio de la Unión Europea determinó una reducción en la tasa de homicidios de cuatro punto tres por ciento, mientras que la policía reporta un diez por ciento de reducción en el mismo periodo.

Las estadísticas de homicidios del año 1999 presentaban una mayor variación entre 2.278 reportados por la Policía Nacional Civil y 3.845 reportados por la fiscalía (dos instituciones que se suponen trabajan en estrecha coordinación y comparten los reportes de homicidios entre sí). En el caso de homicidios, donde pocos incidentes no son reportados, es particularmente difícil explicar estas diferencias masivas. Los representantes ejecutivos de las instituciones han trabajado en este problema y hoy en día la información presenta menos dificultad en cuanto a las discrepancias del pasado. En este sentido, hay un esfuerzo interinstitucional por coordinar los sistemas de datos, cruzar los hallazgos e identificar y corregir los orígenes de la situación planteada.

La Policía Nacional Civil una visión hacia el futuro

La Policía Nacional Civil, en aras de lograr la mayor efectividad y eficiencia frente a las cambiantes manifestaciones de la violencia y la delincuencia, cuenta con un Plan Estratégico de cinco años para cubrir el quinquenio 2009-2014 aprobado en febrero de 2010. Este plan sienta las bases para los proyectos operativos anuales que en la actualidad está ejecutando. El Plan Estratégico Institucional 2009-2014 “Seguridad y Tranquilidad, con participación social” ha sido formulado a partir de múltiples aportes; las acciones enumeradas son producto del análisis de opiniones ciudadanas y del personal institucional,

recabadas a través de encuestas realizadas por universidades, empresas consultoras e instancias internas. Además se han considerado insumos contenidos en diversos estudios para definir las políticas, estrategias y acciones sobre las cuales el señalado cuerpo policial enfocará sus esfuerzos para el corto, mediano y largo plazo. Estos procesos se ejecutarán en armonía con las políticas del Programa de Gobierno 2009-2014, principalmente con la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia dentro de una visión que trasciende la administración gubernamental en función del desarrollo institucional y de los altos intereses de la nación.

Desde el punto de vista de la seguridad privada el mencionado Plan Estratégico Institucional 2009-2014 “Seguridad y Tranquilidad, con participación social” contempla a la seguridad privada en la Línea Estratégica de Prevención del Delito y la Violencia con la Participación Ciudadana específicamente en la Acción Operativa para Fortalecer el Control de los Servicios Privados de Seguridad” con las siguientes actividades específicas:

1. Fortalecer la División de Servicios Privados de Seguridad en su rol de autorizar, supervisar y controlar a las empresas privadas de seguridad en el país lo cual es el punto focal de dicho plan. Sin embargo, esta división no cuenta con el personal suficiente ni con la experiencia profesional para cumplir la misión encomendada; en la actualidad solo cuenta con poco más de una docena de agentes policiales que no poseen la calificaciones profesionales ni la experiencia en las labores de supervisión y control administrativo de un total de 404 empresas a nivel nacional en sus diversas especialidades¹⁰⁰.
2. Fortalecimiento institucional, a través de la desconcentración hacia las delegaciones en el territorio de las labores de supervisión y control sobre las empresas privadas de seguridad, vigilantes nocturnos, servicios de seguridad personal etc. En este aspecto las secciones territoriales fueron creadas en el papel, sin embargo, por la carencia de personal, recursos materiales y financieros estas secciones no han sido activadas y toda la labor de la división se desarrolla desde San Salvador con las limitaciones explicadas en el punto anterior.
3. Establecer un mecanismo que permita obtener información de parte de las empresas privadas de seguridad con respecto al accionar delincencial de los

¹⁰⁰ Comisionado de Policía Mancia (Jefe de la División de Supervisión y Control de los Servicios Privados de Seguridad de la PNC), en entrevista con el autor, ocho de diciembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

lugares donde tienen personal desplegado (informe de eventos importantes cada ocho a 15 días). En relación a este punto el mecanismo de obtención de información implementado se incrementó la información obtenido de parte de los servicios privados de seguridad; esta responsabilidad la ejerce la División de Servicios Privados de Seguridad Dependencias Territoriales. Sin embargo, la instalación de estas oficinas no se ha llevado a cabo en todo el territorio nacional y la carga máxima de trabajo recae sobre la división ubicada en la capital

4. Generar lineamientos para una colaboración más activa de los agentes de éstos servicios de seguridad privados desplegados en el territorio nacional. En este aspecto el documento con los lineamientos ha sido creado pero no implementado por la carencia de los recursos materiales, humanos y financieros para que la división de control de dichos servicios cumpla con esta meta establecida dentro del Plan Estratégico.

En líneas generales podríamos concluir que de acuerdo con las metas establecidas en el Plan Estratégico Seguridad y Tranquilidad, con participación social de la Policía Nacional Civil, después de dos años de su puesta en ejecución es muy poco lo que se ha logrado en relación a las metas establecidas para los Servicios de Seguridad Privada por las siguientes razones:

1. El plan contempla a los servicios de seguridad privados sólo desde el punto de vista del fortalecimiento del control y supervisión de estas empresas. No se toman en consideración sus capacidades para las operaciones de la Policía Nacional Civil en el cumplimiento de su misión y el potencial papel de estas empresas como un complemento a la seguridad y protección ciudadana.
2. Con relación a la función de control y supervisión de los servicios de seguridad privados, la Policía Nacional Civil, a dos años de la puesta en ejecución del plan, no cuenta con los recursos materiales, humanos y financieros para poder llevar a cabo la función prevista.
3. Se crea un conflicto de competencia entre la policía pública y los servicios privados de seguridad al asignarle a aquélla la función de control y supervisión de éstos. Además, se le restan capacidades al cuerpo policial para el cumplimiento de su misión constitucional.

Conclusión

Como conclusión general de este capítulo sobre la institucionalización y profesionalización de la Policía Nacional Civil posterior al conflicto armado, en el marco de la firma de los acuerdo de paz, podemos decir que hasta el presente no se han superado las condiciones de politización de la institución policial. También es evidente que esta institución se encuentra dividida por consideraciones ideológicas del liderazgo institucional con un impacto muy importante en los esfuerzos que se han hecho para la profesionalización de los cuadros de oficiales, sobre todo en las nuevas promociones integradas a la institución con posterioridad al conflicto armado.

En este orden de ideas, a 20 años de la creación de la Policía Nacional Civil, la prevalencia de las consideraciones ideológicas y políticas ha impedido la profesionalización e institucionalización de este organismo. Estas características son imprescindibles para que se genere en la sociedad salvadoreña confianza de contar con un cuerpo policial eficiente en la lucha contra el crimen organizado, narcotráfico y criminalidad común. La delincuencia tiene a los salvadoreños inmersos en una profunda inseguridad, con pocas expectativas de solución a través de la actuación de su policía. La seguridad es un bien común que, de acuerdo con la constitución y leyes de la república, deben disfrutar todos los ciudadanos como un derecho y no un privilegio al que tienen acceso los pocos que pueden pagar la seguridad que proveen las empresas privadas.

Las últimas tres administraciones de gobierno en El Salvador han insistido en desarrollar una política de seguridad de “mano dura”. Con este objetivo han recurrido al empleo de las fuerzas militares para generar en la población una percepción de seguridad y de que el gobierno está combatiendo el delito. Sin embargo, éstas son medidas temporales que no van a la raíz de un problema que es de orden estructural. No se ha atendido el problema de la falta de profesionalización de la Policía Nacional Civil y su despolitización como un problema de estado que afecta la seguridad nacional pero en particular la seguridad del individuo.

Un análisis detenido de la seguridad privada nos permite darnos cuenta que la politización y polarización que existen en la Policía Nacional Civil está presente también en la seguridad privada en general. Las empresas, aunque están agrupadas en asociaciones

muy importantes como la Unión Nacional de Servicios Privados de Seguridad (UNSPS), están identificadas por el origen de sus propietarios, ya bien sean oficiales retirados de las fuerzas armadas o ex miembros de la guerrilla que combatieron en el pasado conflicto armado de los años 80.

Esta politización de la seguridad en general en El Salvador, afecta las operaciones de la Policía Nacional Civil y la posibilidad de poder incorporar a las empresas de seguridad como un complemento a la seguridad pública. Esta integración entre ambos cuerpos resulta sumamente difícil ya que la relación interinstitucional es casi imposible por las posiciones ideológicas y políticas, que dejan a un lado los verdaderos problemas de seguridad que vive el país, pero, en particular, el ciudadano. No se trata de que la seguridad del país esté comprometida por una amenaza externa que afecta la soberanía nacional. Se trata de la inseguridad ciudadana que afecta en forma significativa la soberanía social en el país y que está acabando con su población, con índices importantes de muertes violentas por cada 100.000 habitantes, la más grande de la región y del hemisferio.

Fortalecimiento de las capacidades de la Policía Nacional Civil

Existen varios aspectos que afectan el desarrollo de las capacidades en el ámbito policial para su efectividad. Aspectos tales como la falta de dotación de recursos materiales básicos como transporte, dificultad de acceso a la información, debilidad del apoyo técnico (laboratorio, inteligencia policial) son cuestiones que en el día a día, entorpecen la celeridad y agilidad de las investigaciones, lo que tiene un impacto en la efectividad del servicio que presta. Por ejemplo algunos de los aspectos institucionales relevantes que se relacionan con la investigación criminal, tienen que ver con el reconocimiento de la especificidad de ésta y su inserción en el ámbito de la justicia.

En tal sentido, la especialización de la carrera policial se proyecta en tres grandes áreas: Investigaciones, tránsito y seguridad vial y seguridad pública. Cada una debe corresponder a un segmento específico de la carrera policial. Esto implica que el ingreso a una de las especializaciones consecuentemente se tendría que desarrollar en ese ámbito específico. Las políticas laborales de traslados constantes entre diferentes áreas

funcionales afectan la acumulación de experiencia del personal policial en determinados aspectos. Este proceso debe ser acompañado por acciones complementarias, como la eliminación de las rotaciones territoriales frecuentes, que ocasionan pérdida de acumulación y conocimiento del terreno por agentes y oficiales.

De la misma manera, se debe generar un sistema de carrera basado en los estímulos al buen desempeño. Un sistema que tenga su compensación en los aumentos salariales; envío a un destino de interés para el funcionario; posibilidad de capacitación, e incremento de las posibilidades de ascenso y promoción. Para lograr esto se requiere diseñar el perfil de carrera profesional de los oficiales y policías de la Policía Nacional Civil con su pirámide profesional de cargos, rangos y destinos.

La reforma y mejora de las prácticas en la investigación criminal no requieren de grandes transformaciones institucionales para poder avanzar en el establecimiento de acuerdos básicos sobre el funcionamiento de las instituciones involucradas en la investigación criminal. Cambios en rutinas cotidianas o formas de trabajo pueden marcar una diferencia substancial en la calidad de los resultados esperados. A continuación se presentan algunas propuestas de prácticas que pueden ser asumidas de inmediato y que contribuirían al mejor desempeño de la Policía Nacional Civil en la investigación criminal. En este orden (eliminar coma) se deben adoptar ciertas medidas urgentes y sistemáticas para corregir el déficit de efectividad de la policía en la investigación criminal, especialmente en aquellas variables que tienen que ver con la coordinación interinstitucional para lo cual se deberían considerar los siguientes elementos:

1. Establecimiento de mecanismos permanentes y sistemáticos de coordinación y seguimiento del sector investigación criminal. Estos mecanismos deben tener diferentes niveles de entendimiento, tanto en el plano de los encargados de las instancias involucradas como en los diferentes planos funcionales o territoriales de actuación. Este mecanismo serviría para detectar necesidades institucionales o resolver problemas inmediatos y de esta manera, mejorar la efectividad de la investigación criminal.
2. Revisión y adecuación, mediante compromisos institucionales, de los criterios laborales y administrativos en la asignación de recursos humanos en materia de

investigación criminal¹, tanto en términos de especialidades como en términos territoriales de acuerdo a los niveles de demanda local.

3. Producción y compartimiento de información. Cada una de las instituciones involucradas en la investigación del delito debe tener como prioridad la producción de información sobre los hechos que registra. Esta comunicación es necesaria para la producción de políticas públicas más precisas así como para la generación de inteligencia criminal que analice el fenómeno y proponga estrategias de intervención mejor estructuradas. En este sentido, aunque se comprende que por lo delicado de la información que se puede compartir es necesario establecer garantías de seguridad, contar con mecanismos concretos y claros para compartir información resulta elemental para el trabajo de ambas instituciones¹⁰¹.

El tercer capítulo de este trabajo estará enfocado en el resurgimiento de las empresas de seguridad privada en El Salvador. Los factores que han determinado el crecimiento de la demanda por seguridad privada y la consecuente expansión de la industria a la luz de la evolución del proceso de globalización y su impacto en las variaciones de los servicios requeridos en función de las modalidades delictivas a nivel nacional, regional e internacional. Todo ello en medio del proceso de pacificación, democratización y pos conflicto que ha vivido el país en los últimos 20 años.

¹⁰¹Amaya Cobar Edgardo y Feusier Ayala Oswaldo, *Relación Entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el Marco de la Investigación Criminal. Informe de Investigación* (El Salvador, San Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Centro de Estudios Penales, 2005).

CAPÍTULO III. SURGIMIENTO Y PROLIFERACIÓN DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL SALVADOR

*“(...) un estado es una comunidad humana
que (exitosamente) reclama el monopolio del
legítimo uso de la fuerza dentro un territorio
nacional”*

Max Weber¹⁰²

*“Las mejores mentes no están en el
gobierno, si en alguna parte están, el
mercado se las robará”*

Ronald Reagan

Desde la más remota antigüedad, el hombre ha pretendido la defensa de su integridad física y de su patrimonio. No obstante, los procesos organizativos de la seguridad son distintivos. Cuando se crea el estado bajo la concepción de Weber¹⁰³, como modelo de organización social, la razón fundamental más importante para conformar esta institución, es la seguridad de los ciudadanos. Al constituir uno de los deberes primarios del estado, la seguridad adquiere el carácter de pública. Esta circunstancia histórica no implica la desaparición de la prestación privada de este servicio.

En el siglo XXI se observa una tendencia hacia la implantación del estado centralista y, como consecuencia, se trata de controlar la seguridad. El buen gobierno democrático de las sociedades contemporáneas se hace cada vez más arduo. El cuerpo político de los países que gozan de una forma de gobierno dotado de legitimidad popular sufre hoy presiones de toda índole que, juntas, pueden producir efectos perversos para la propia democracia. Las presiones demográficas y migratorias, las precariedades ecológicas, las innovaciones tecnológicas, los nuevos movimientos ideológicos y sociales, las exigencias crecientes de los diversos sectores de la ciudadanía, entre otros factores, ejercen con frecuencia demandas contradictorias que dificultan la tarea de gobernar.

¹⁰² Max Weber, Hans Heinrich Gerth, and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946), 77-78. (El paréntesis se ha hecho para enfatizar la función de la seguridad en el Estado).

¹⁰³ Ídem.

La existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada. Cualquier gobierno, desde el momento de la aparición del estado, consiste en una institución que debe reunir ciertas condiciones esenciales para que su existencia no sea precaria: la legitimidad y la eficacia. Así, la gobernabilidad consiste simplemente en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones¹⁰⁴. En este sentido, la cualidad de gobernable tiene diversos objetivos, entre estos la seguridad interior y exterior. Estos objetivos son entendidos como inherentes a la propia naturaleza del poder político. Consideramos que un gobierno ha fracasado cuando el país es invadido por una potencia extranjera o cuando los ciudadanos son sometidos a una delincuencia desatada.

En este orden de ideas, es evidente que la protección de los ciudadanos mediante la fuerza pública es una obligación del estado. Sin embargo, las exigencias que en la actualidad demandan proveer este bien común son cada día más complejas. Es por esta razón que en las dos últimas décadas hemos sido testigos del resurgimiento y rápido incremento de las empresas de seguridad privadas a escala global. El desarrollo de esta actividad responde a un amplio abanico de demandas del ambiente de seguridad del estado, organizaciones internacionales, corporaciones y organizaciones no gubernamentales en un ambiente de integración global. Adicionalmente, hay dos factores que se pueden considerar: el primero, tiene que ver con la amplia transformación que ha tenido lugar en la naturaleza del conflicto en sí; el segundo factor es la “revolución de la privatización”, la cual provee la lógica, la legitimidad y los modelos que permiten la entrada de los mercados al dominio del estado para la confluencia en el tiempo de estas dinámicas nos conduce al surgimiento y crecimiento rápido de la privatización de la seguridad a escala global.

En la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo, el ambiente de seguridad está configurado por instituciones del estado sumamente débiles. Las fronteras son permeables, con controles esporádicos y endebles, con un flujo de personas y mercaderías que se incrementa día a día. La distinción entre los problemas de seguridad interna y externa es muy difusa. En consecuencia, los estados frágiles constituyen un terreno fértil

¹⁰⁴ Xavier Arbos & Salvador Giner, *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Una propuesta de definición* (Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A., 2002).

para la inestabilidad, ilegalidad y agitaciones de orden étnico y religioso, así como el ambiente perfecto para los criminales y terroristas.

El Salvador ha sido impactado por los factores anteriormente descritos. Adicionalmente debemos tomar en consideración los acontecimientos que lo afectan particularmente como son: el proceso de pacificación, la democratización, la modernización de la institución policial y el incremento de las actividades delictivas. Todo esto en un ambiente global donde se destacan el crimen organizado y el narcotráfico. Por lo demás, no se puede desconocer que este conjunto de elementos tiene como escenario una región que transita hacia la democracia después de más de una década de conflicto armado que ha dejado al país con instituciones frágiles, problemas sociales y tensión política.

En este capítulo se enfocará la seguridad privada en El Salvador¹⁰⁵, a través de un análisis descriptivo de los componentes más importantes de su evolución e implicancia en la gobernabilidad y gobernanza del país. Para ello es indispensable concebir la seguridad como un poder que, al privatizarlo, se produce una transferencia del mismo hacia otro sector de la sociedad y no del estado. Esto representa un riesgo pero al mismo tiempo una ampliación de la acción del estado si se controla y supervisa adecuadamente.

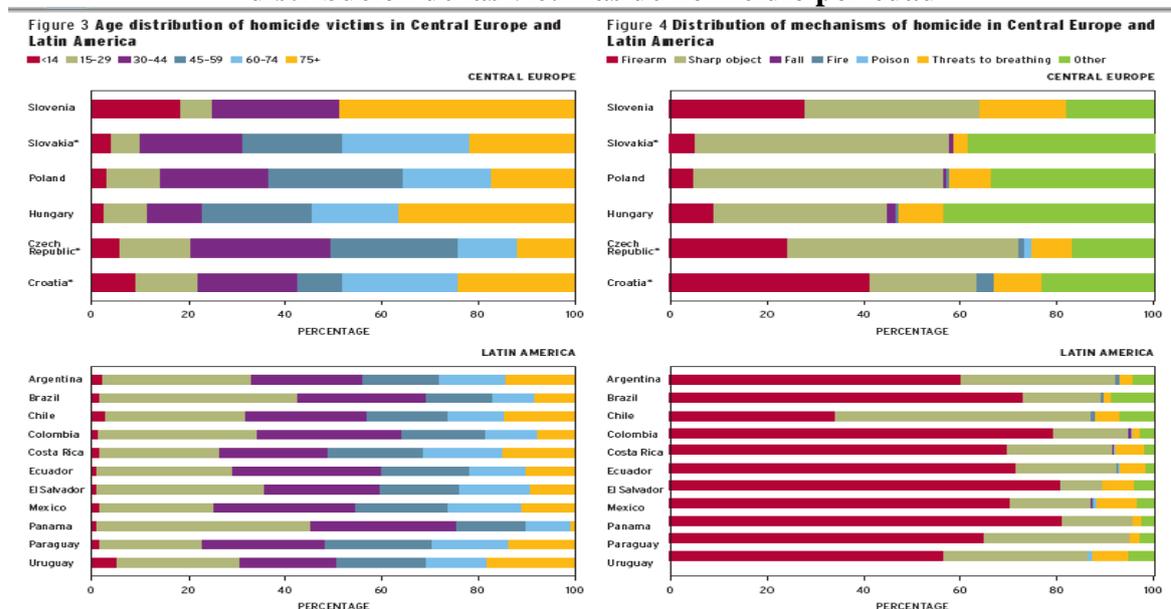
El Salvador es un país vulnerable debido a los factores socio económicos resultado de ingresos inequitativos, urbanización caótica, pobreza masiva, una proporción muy alta de juventud, fácil acceso a un gran cantidad de armas y un ambiente inestable posconflicto. Estos factores sociales se agravan, asustan a los inversionistas y promueven la fuga de capital doméstico y de grandes cerebros. Mientras muchos turistas desean visitar a El Salvador, el deseo de muchos salvadoreños es abandonar el país.

Esta nación se caracteriza por el control ineficiente de la criminalidad. De acuerdo con el *Small Arms Survey*, el 83 por ciento de los homicidios ocurren por armas de fuego

¹⁰⁵ Juan Jesús Sánchez Manzano, *Seguridad Privada: Apuntes y Reflexiones* (Paracuellos del Jarama, España: Dilex, 2001). Seguridad Privada se define como una actividad empresarial que, mediante un contrato, pone a disposición de la otra parte un conjunto de medios humanos, técnicos y organizativos con la finalidad de proteger bienes o personas.

con un promedio de 12 homicidios diarios¹⁰⁶, en medio de un incremento de la demanda por seguridad por parte de la sociedad. Esto evidentemente trae como consecuencia la falta de credibilidad y confianza en la policía y, en algunos casos, poca capacidad para responder al amplio abanico de situaciones que debe confrontar. Dependiendo de las condiciones económicas y capacidad organizacional de los individuos, en El Salvador las compañías de seguridad son contratadas para proteger zonas residenciales, personas, empresas, etc. Su rango de actividades se ha ampliado en forma exponencial en la última década. Esto debido a la alta cifra de homicidios que caracteriza a este territorio en la actualidad (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Cuadro comparativo entre Europa Central y Latinoamérica de la distribución de las víctimas de homicidio por edad



Fuente: Kavi Bhalla, et al., "Tracking National Homicide Rates: Generating Estimates Using Vital Registration Data," *Small Arms Survey* 1 (November, 2012): 7.

Para entender la situación actual de la proliferación de los servicios de seguridad privada en El Salvador, es necesario conocer los antecedentes de esta actividad y los de la seguridad pública. En este orden de ideas es preciso hacer un breve recuento histórico.

Durante la época colonial el aparato estatal se estableció con el objeto de garantizar el orden y la seguridad, y estaba basado enteramente en la experiencia española. Como

¹⁰⁶ Kavi Bhalla et al., "Tracking National Homicide Rates: Generating Estimates Using Vital Registration Data," *Small Arms Survey Issue Briefs: Armed Violence and Development* 1 (2012): 1-12, disponible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-AVD-IB1-tracking-homicide.pdf> [Consulta: 20 de noviembre de 2012].

consecuencia de esta circunstancia, aparecieron en América instituciones como la “Santa Hermandad” que funcionó durante los dos primeros siglos virreinales para el control de la delincuencia en ciudades, poblados, caminos y despoblados¹⁰⁷. La creación de la intendencia de San Salvador, en 1785, producto de las reformas borbónicas, trajo consigo la responsabilidad de garantizar el orden público dentro de su territorio. Para llevar a cabo este deber, la intendencia disponía de una milicia conformada por personas de ascendencia mixta español-indio (ladinos), la cual además de no ser profesional, tampoco era muy fiable¹⁰⁸. Alcanzada la independencia en el año 1821, la región centroamericana se vio convulsionada por la intensa lucha que libraron los sectores liberales y conservadores por la determinación de la organización política que debía darse a la novel república. Los liberales, influenciados por la ilustración francesa, luchaban por el establecimiento de un sistema federal. Esta pugna tenía el objeto de evitar que con el gobierno central establecido en Guatemala, siguieran dominando la política de esta región los conservadores, reducto de la nobleza colonial y sostén del clero anacrónico que radicaba en dicha ciudad¹⁰⁹.

En el caso de El Salvador, la guerra e inestabilidad del área tenían un impacto considerable en cada distrito del país. Toda la actividad económica y todo individuo se veían afectados. De acuerdo con Alejandro Marure, uno de los más connotados historiadores de la región, el siglo XIX, entre el período de 1824 a 1842, 23 diferentes jefes de estado lideraron a los salvadoreños en 40 batallas distintas. El colapso de la federación mesoamericana no cambió esta realidad guerrera desde la promulgación de su primera Constitución en 1824 hasta 1890. Esta nación estuvo involucrada en diez guerras con las repúblicas vecinas¹¹⁰. Como puede apreciarse, durante toda esta época es evidente que la seguridad pública no era una prioridad del estado salvadoreño.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, desde 1884 hasta 1912 se crearon diversos cuerpos policiales con diferentes propósitos (gendarmes, serenos, hacienda y

¹⁰⁷ María Luisa Rodríguez Sala, "Los Jueces Provinciales del Tribunal de la Acordada, Partícipes de la Tranquilidad Social Novohispana (1719-1812)," *Anuario Mexicano de Historia del Derecho* 20 (2003): 233-261, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/20/cnt/cnt11.pdf>> [Consulta: primero de enero de 2012].

¹⁰⁸ Héctor Lindo Fuentes, *Weak Foundations: The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century 1821-1898* (Berkeley: University of California Press, 1991), 10-11.

¹⁰⁹ Ídem, 7.

¹¹⁰ Ídem, 50-51.

rural). En 1912, con el objeto de garantizar la tranquilidad de los agricultores, el orden y la vigilancia de los campos, la seguridad rural fue asumida por la Guardia Nacional. Estos cuerpos de seguridad pública-posteriormente fueron sustituidos en sus funciones, en 1992, por la Policía Nacional Civil.

En lo concerniente a la seguridad privada en El Salvador en el ámbito urbano, se puede considerar a los serenos como los antecedentes de los servicios de seguridad privados. Estos serenos eran una prolongación en el tiempo, de los “faroleros” de las ciudades españolas, trabajo que fue trasladado por España a sus colonias americanas. Sus funciones consistían en pregonar las horas desde las nueve de la noche hasta las cinco de la madrugada, anunciar el tiempo atmosférico, alertar de cualquier peligro y tener a su cargo el cuidado, encendido o apagado del alumbrado público. Posteriormente el pregón fue sustituido por el silbato y, con el advenimiento del alumbrado público eléctrico, su labor consistió en rondar las calles urbanas en las horas nocturnas y del amanecer. Los serenos se registraban y eran controlados por la Policía Nacional y hoy día se encuentran en actividad como asociación de vigilantes y vigilantes independientes. En el ámbito rural, desde la colonia, las haciendas y fincas habían sido provistas de seguridad por parte de empleados que desempeñaban funciones de guardianes, guardabosques y guarda fincas. Eran provistos de armas por parte de los propietarios para cumplir su cometido. Posteriormente, y en el afán de ahorrar munición, muchos de ellos fueron dotados de cohetillos con el objeto de ahuyentar a los trasgresores.

En 1953, luego de un acuerdo con los propietarios de fábricas, empresas comerciales, industriales y de servicios, los serenos fueron unificados y dotados de prendas y equipos, causando un número significativo de alta de éstos en la orden general del cuerpo de policía con el fin de ejercer sobre los mismos un mayor control. Ese mismo año se acordó con los bancos comerciales del país la creación de la Policía Bancaria la cual portaría su uniforme distintivo.

Durante el período del conflicto (1981-1992) operaban en el país solo cuatro agencias de seguridad privada, tres de las cuales eran franquicias internacionales. Es importante tener en cuenta que a nivel mundial, para inicios de los años 90, la tendencia era a la reducción del gobierno a través de la privatización de muchas actividades

públicas. Esto incluyó las instituciones de seguridad lo cual, evidentemente, contribuyó al incremento de la seguridad privada a nivel mundial y en El Salvador en particular.

Como ya se acotó previamente, la seguridad privada proliferó luego de la finalización del conflicto, en 1995, bajo el auspicio de militares retirados y conformadas por personal desmovilizado tanto de las fuerzas armadas como de los cuerpos de seguridad y de la guerrilla, lo cual forzó a las autoridades a legislar para el control y supervisión de estos organismos, pero bajo una concepción mercantilista.

La ley de 1994 que regulaba estas empresas fue derogada por la actual Ley de los Servicios de Seguridad Privada (Decreto 227 del 24 de enero de 2001). Esta nueva normativa estipula que corresponderá al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, a través de la Policía Nacional Civil, el registro y control de las actividades de estas empresas. Para ello la ley creó la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la referida Policía Nacional Civil. Esta normativa (Art. 2) establece cuatro categorías:

1. Agencias de Seguridad Privada: son aquellas agencias o empresas propiedad de personas naturales o jurídicas de carácter privado que se dediquen al adiestramiento, transporte de valores, prestación de servicios de custodia, vigilancia y protección a personas naturales o jurídicas y sus bienes, los que en la presente ley se denominaran.
2. Asociaciones de Vigilancia y Vigilantes independientes: se dedican a la vigilancia y protección de personas y viviendas en barrios, colonias o zonas geográficamente determinadas, que en la presente ley se denominaran respectivamente.
3. Las agencias de investigación privada.
4. Servicios propios de protección: son aquellos mediante los cuales las personas naturales o empresas disponen de su propio servicio de seguridad para la protección de las personas al servicio de las mismas de su patrimonio y transporte de valores.

En líneas generales, las funciones que cumplen las compañías de seguridad privada en El Salvador son: protección personal, vigilancia y protección a la propiedad privada y custodia y transporte de pertenencias y valores. Estas empresas que prestan los

mencionados servicios específicos se consideran complementarias a los de la Policía Nacional Civil. Sin embargo, son muy importantes en cuanto al número y a la cantidad de personal que emplean.

De acuerdo con el reporte del *Small Arms Survey* del año 2011, para el año 2008 en El Salvador se contaba con 21.146 agentes de seguridad privada en comparación 16.737 agentes del orden público, en un país con una población de 6.059.000 habitantes. Esto representa una relación de 1.26 agentes de seguridad privada por cada agente de seguridad pública. Para el año 2013 existen 349 agentes de seguridad privada en comparación a 276 agentes de policía por cada 100.000 habitantes (ver Tabla 1).

Tabla 1. Seguridad Pública y Privada Relación de Personal

Tabla 4.1 Personal de seguridad privada en 70 países							
País	Año	Personal de Seguridad Privada	Agentes de policía	Población	Proporción personal de seguridad privada-policía	Personal de seguridad privada por cada 100,000	Policías por cada 100,000 habitantes
Afganistán	2010	26,000	115,500	24,507,000	0.23	106	471
Albania	2004	4,092	11,987	3,111,000	0.34	132	385
Angola	2004	35,715	17,000	16,618,000	2.10	215	102
Argentina	2007	150,000	120,000	38,732,000	1.25	387	310
Australia	2008	114,600	52,400	20,395,000	2.19	562	257
Austria	2009	11,200	20,500	8,372,930	0.55	134	245
Bélgica	2009	18,609	47,000	10,827,519	0.40	172	434
Bolivia	2002	500	19,365	9,182,000	0.03	5	211
Bosnia y Herzegovina	2009	4,207	10,589	4,590,310	0.40	92	231
Brasil	2005-07	570,000	687,684	186,075,000	0.83	306	370
Bulgaria	2009	56,486	47,000	7,576,751	1.20	746	620
Chile	2008	45,020	35,053	16,297,000	1.28	276	215
China	2010	5,000,000	2,690,000	1,312,253,000	1.86	381	205
Colombia	2005-07	190,000	119,146	43,049,000	1.59	441	277
Costa Rica	2008	19,558	12,100	4,328,000	1.62	452	280
Costa de Marfil	2009	50,000	32,000	19,245,000	1.56	260	166
Croacia	2009	13,461	19,000	4,697,548	0.71	287	404
Chipre	2009	1,700	3,000	801,851	0.57	212	374
República Checa	2009	51,542	46,000	10,512,397	1.12	490	438
Dinamarca	2009	5,250	10,000	5,547,088	0.53	95	180
República Dominicana	2008	30,000	29,357	9,533,000	1.02	315	308
Ecuador	2005-07	40,368	42,610	13,063,000	0.95	309	326
El Salvador	2008	21,146	16,737	6,059,000	1.26	349	276
Estonia	2009	4,283	6,000	1,340,274	0.71	320	448
Finlandia	2009	10,000	8,000	5,350,475	1.25	187	150
Francia	2009	160,000	250,000	64,709,480	0.64	247	386
Alemania	2009	170,000	250,000	81,757,600	0.68	208	306
Grecia	2009	30,000	50,000	11,306,183	0.60	265	442

Fuente: Nicolas Florquin, "A Booming Business: Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2012: Moving Targets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 104.

En el caso de la Policía Nacional Civil de El Salvador, la reglamentación interna establece que los miembros de la institución podrían prestar servicios en las compañías privadas de seguridad bajo ciertas condiciones y del costo del servicio se deduce una cantidad que va a la institución y otra al agente que prestó el servicio. Sin embargo, esto ha tenido cuestionamiento en el 2005 después de la muerte de dos policías que estaban prestando este servicio.

En los años 90, como lo hemos indicado, se inicia un proceso de privatización sin precedentes en el área de la seguridad no sólo en El Salvador sino a escala mundial, manteniéndose esta tendencia en lo que va del siglo XXI, Esto se encuentra reflejado en el cuadro B. A partir de 1998, la cantidad de privatizaciones se doblaban cada año. Esta fue la llamada “revolución de la privatización” que incluía al sector de seguridad y defensa a escala global. Esta privatización se dio de la mano con la globalización; ambas tendencias adoptaron la noción de que la ventaja comparativa de la maximización de la competencia traía la eficiencia y eficacia buscada.

En este orden de ideas cabe preguntarse: ¿Qué papel juegan estas empresas de seguridad privada, sobre todo cuando un número importante de ellas no está bajo control y supervisión del estado? La criminalidad que se ha incrementado sin parar desde los años 90, alcanza, para el inicio de la segunda década del siglo XXI, cifras alarmantes. Esto se evidencia, particularmente, en el triángulo norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador. Esta circunstancia tiene su origen en la fuerte presencia del crimen organizado y actividades del narcotráfico. En 2010, a nivel mundial se cometieron 483.000 homicidios, alrededor de 31 por ciento en América, específicamente en Centroamérica (Guatemala y El Salvador). En la época del posconflicto estos dos países se encuentran entre los de más alta tasa de homicidios cometidos con armas de fuego. Proyectando este índice encontramos que uno de cada 50 hombres mayores de 20 años morirá antes de alcanzar la edad de 31 años, varios cientos de veces mayor que en Asia¹¹¹.

¹¹¹ United Nations Office on Drug and Crime, *2001 Global Study on Homicide Report: Trends, Context, Data* (Vienna, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime, 2001), disponible en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf> [Consulta: 25 de noviembre de 2011].

El sector de seguridad en El Salvador y su impacto en la gobernanza y gobernabilidad del país

Una vez descrito y analizado el ambiente de seguridad y la evolución de la institucionalidad pública en El Salvador, procede analizar el papel fundamental que ha jugado la reforma de la seguridad en la gobernanza y gobernabilidad de este país. Cada elemento de la reforma del sector de seguridad implica un gobierno en pleno funcionamiento. Ha sido un reto muy complejo el que ha asumido esta nación para desarrollar la evaluación de la amenaza, planificar una estrategia de seguridad nacional, diseñar el marco político, constitucional y legal, gestionar el sector de seguridad y supervisar con rendición de cuentas al sector. Más aun, ejecutar estas tareas en forma exitosa y constante requiere de un gobierno con la voluntad política para hacerlo. Un gobierno que se comprometa con el proceso de reforma del sector de seguridad, con capacidad para hacerlo y en coordinación con los actores externos y la ciudadanía, a través de la coordinación de políticas y acción.

Recientemente el uso del término “gobernanza” y buen gobierno se ha extendido con un considerable desarrollo literario. El mal gobierno ha sido considerado como una de las causas de todo lo malo en la sociedad. Los países donadores de recursos a los países en vías de desarrollo y las instituciones financieras internacionales sustentan su ayuda y prestamos en condiciones que aseguren el buen gobierno.

El concepto de gobernanza”, o sea, “buen gobierno” no es nuevo. Es tan viejo como la historia de la civilización humana. Simplemente significa: la toma de decisiones y el proceso mediante el cual las éstas se implementan o no se implementan. Este concepto puede ser usado en varios contextos: corporativo, internacional, nacional y local. Ahora bien, teniendo esto en cuenta, procede hacer un análisis enfocado en la gobernanza que involucra a los actores formales e informales en el referido proceso, así como la implementación de la decisión tomada y las estructuras formales e informales que han sido colocadas en su lugar para ejecutar esta decisión.

El gobierno es solo uno de los actores de la gobernanza, el resto varía dependiendo del nivel del gobierno que está en discusión. En la áreas rurales, por ejemplo, otros actores podrían ser: la influencia de los propietarios de las tierras, asociaciones de campesinos y

agricultores, instituciones no gubernamentales, instituciones de investigación, líderes religiosos, instituciones financieras, partidos políticos y las instituciones militares y de seguridad pública y privada. Sin embargo, en las áreas urbanas la situación es más compleja por la interconexión de los intervinientes involucrados en el proceso a nivel nacional. La diferencia estriba en que, adicionalmente, a los actores descritos anteriormente, los medios de comunicación, los países donantes de ayudas y las corporaciones multinacionales juegan un papel muy importante en todo el esquema.

Todos los actores que no sean el gobierno o los militares se agrupan como parte de la llamada sociedad civil. En algunos países, adicionalmente a la sociedad civil, las organizaciones criminales también influyen el proceso de toma de decisiones, particularmente en las áreas urbanas a nivel nacional. Igualmente, la estructura formal del gobierno es un medio para llegar a la decisión e implementarla. A nivel nacional existen además las estructuras informales de toma de decisiones tales como: asesores informales o gabinetes sin cartera. En El Salvador, la influencia de grupos criminales que azotan a las sociedades hoy en día es evidente en la decisión del alto gobierno de negociar con los miembros de las maras para disminuir el número de asesinatos que a diario se comenten¹¹². En las áreas rurales es común ver que familias poderosas ejercen su influencia en este contexto. El proceso informal de influenciar la toma de decisiones es a menudo el resultado de prácticas corruptas o que conducen a prácticas corruptas.

Sin embargo, el principio del buen gobierno en el sector de seguridad demanda control civil democrático, transparencia, supervisión, entrega de cuenta de las políticas, decisiones y ejecutoria, respeto a los derechos humanos, cumplimiento de la legislación internacional y legitimidad. A los ojos de la ciudadanía todas ellas se consideran las grandes aspiraciones de las metas a alcanzar. Ahora bien, El Salvador, al igual que la mayoría de los países, no se ha adherido a estos estándares. Sólo se estableció un liderazgo civil en la policía. El resto de las demandas surgidas a raíz de los acuerdos de paz de 1992 que crearon una gran expectativa, no tan solo en la sociedad salvadoreña, sino a nivel internacional, no se han consolidado. Además, para agregar complejidad al reto enfrentado, se requiere receptividad de los actores locales de estos principios del buen

¹¹² Óscar Martínez et al., “Gobierno negocio con pandillas reducción de homicidios”, *El Faro*, 14 marzo 2012, disponible en <<http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>> [Consulta: 29 noviembre 2012].

gobierno como una precondition para la reforma de la gobernabilidad en el sector de la seguridad como el fin último del estado.

En principio, la gobernanza en países en situación de posconflicto, como El Salvador, frágiles, o en vía a condición de estado fallido, enfrenta retos muy difíciles. La dificultad se presenta porque éstos suelen estar muy divididos, fracturados y en precario estado para proveer los servicios esenciales o muy destruidos por la guerra u otras calamidades. En estas condiciones, la Secretaría General de las Naciones Unidas ha llegado a la conclusión de que como producto del conflicto (los dos primeros años después de finalizado el mismo) los actores externos involucrados en el proceso podrían, pero no deberían, esperar que los líderes y las instituciones del país afectado tomaran control efectivo de las reformas, establecieran mecanismos de cooperación y se abrieran al público en general. El problema es que la gobernabilidad en el sector de seguridad no se conformó como un elemento fundado en los principios del buen gobierno en los primeros años después del conflicto. Esta circunstancia se debió a que se requería sentar las bases de la cohesión social y económica para implementar los principios de este tipo de mandato.

En medio del contexto actual y a 20 años de los acuerdos de paz, los servicios de seguridad privada fundamentan sus operaciones y la garantía de su legalidad en un control y supervisión ejercidos por el ejecutivo. Esta intervención del gobierno se realiza a través del empleo del marco normativo vigente, desde la Constitución de la República hasta las leyes y reglamentos pertinentes de la Policía Nacional Civil. En estos acuerdos de paz (capítulo II, numeral 1), se habla de la necesidad de establecer un control sobre la seguridad privada. Este mandato se materializó en 1994 cuando entró en vigencia la primera ley sobre esta actividad. Este texto legal creó el Departamento de Registro y Control de los servicios de seguridad privada. Dicha normativa quedó derogada en el año 2001. En la actualidad el cuerpo legal que regula la referida actividad en El Salvador está conformado por: la Constitución de la República, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y artículos similares y su reglamento, el Código de Comercio, el Código Penal y el Código Procesal Penal. Es decir, esta es la fundamentación legal que rige todas las acciones que en la actualidad puede y debe tomar el gobierno para el debido empleo de los

servicios de seguridad privados como actividad complementaria para la seguridad pública, elemento fundamental para la gobernabilidad en El Salvador.

De acuerdo con el informe presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS)¹¹³; el cuerpo de normas vigente presenta ciertas debilidades tales como:

1. El procedimiento administrativo establecido por la ley es engorroso y no se establecen términos para cada una de sus etapas.
2. El procedimiento referido anteriormente, también violenta principios del debido proceso en el sentido que la inspección en el lugar del hecho, primer acto procedimental, se constituye en plena prueba y sus pruebas de descargo. Tampoco se regula la figura de la prescripción violentando el derecho a la seguridad jurídica de los administrados.
3. No se ha elaborado el reglamento de la Ley de Servicios Privados de Seguridad, a pesar de que ésta estableció que debía haberse aprobado a los 90 días de su entrada en vigencia la Ley (Art. 75). En vista de esta omisión, tampoco se dispone del Código de Comportamiento que va a regir al personal de los referidos servicios (Art. 13).
4. A pesar de que la ley prohíbe la existencia de grupos armados ilegales, no se establece sanción administrativa para dicha ilegalidad.
5. Existe una percepción en la comunidad de empresas de seguridad que las exigencias legales son de difícil cumplimiento, ya que las cargas impositivas son sustanciales en el costo de operación.
6. La ley no fija montos base a cobrar por la prestación de los diferentes servicios, lo cual ha traído una guerra de precios con impacto importante en la calidad de estas actividades a nivel nacional.
7. La diversidad de normativa trae como consecuencia contradicciones, ambigüedades e incongruencias entre las diversas disposiciones desde la Constitución de la República hasta los reglamentos que se contemplan.

¹¹³ Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador, *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional* (San Salvador, El Salvador: UNAPS, 2009).

8. Finalmente, a pesar de contarse con un cuerpo normativo, se dificulta su aplicación por la descoordinación de las diferentes normativas y los variados ámbitos o niveles de aplicación.

En conclusión, se puede decir que la reforma del sistema de seguridad, emprendido como consecuencia de los acuerdos de paz, no ha logrado el objetivo trazado desde el punto de vista de la gobernabilidad en democracia. Esto ha ocurrido porque no se han cumplido los elementos esenciales en una reforma del sector de seguridad. La transformación se ha quedado sólo en la asignación de un liderazgo civil a la recién creada Policía Nacional Civil, con una legislación que conceptualiza a los servicios de seguridad desde el punto de vista comercial y económico. No se ha concebido la seguridad como un bien común de exclusiva responsabilidad de un gobierno en democracia.

En consecuencia, este marco legal no es el adecuado para permitir el empleo eficiente y eficaz de los mencionados servicios. Éstos serían verdaderos complementos a la seguridad pública en un país que está gravemente afectado por la inseguridad ciudadana, en medio de un proceso de pacificación inconcluso y una democratización no consolidada.

De acuerdo con las entrevistas sostenidas con miembros de la Policía Nacional Civil en activos y retirados, las empresas de seguridad privada que hoy operan en el país en su mayoría provienen de capitales legales que han cumplido con los requisitos establecidos en la legislación vigente. En la mayoría de los casos sus dueños en la mayoría son ex miembros de las fuerzas armadas o del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional¹¹⁴.

La legislación de 2001 que rige estos servicios no contempla los procedimientos en condiciones de crisis, ni tampoco el número máximo de compañías que pueden operar en el país. Tampoco contempla la responsabilidad del estado en las contrataciones respectivas, el sistema de sanciones es de carácter comercial y no contempla leyes y reglamentos de carácter funcional semejantes a los de la policía o de las fuerzas armadas.

¹¹⁴ Juan Ricardo Gomez Hecht (ex director de la División de Inspectoría de la Policía Nacional Civil de El Salvador), entrevistado por el autor, siete de diciembre de 2011.

El desarrollo económico y la institucionalidad son factores determinantes de la gobernabilidad. En este sentido, en el análisis comparado del crecimiento de la industria de la seguridad privada entre Europa y Latinoamérica, Grez Aldana sostiene que su incremento se debe a dos variables fundamentales: la actividad económica (Producto Interno Bruto per cápita) y la gobernabilidad (según indicadores del Banco Mundial)¹¹⁵. Mientras más aumenta la actividad económica y comercial, mayor será la demanda de seguridad privada. Por otro lado, en los países donde existen menores niveles de gobernabilidad, se incrementa la demanda de seguridad y surge la alternativa de la seguridad privada como opción viable. Este es el caso de El Salvador, donde la actividad económica y comercial se ha incrementado con la globalización, mientras que los niveles de gobernabilidad han sido muy bajos durante el proceso de paz y democratización desde los años 90 hasta el presente (ver Tabla 2).

Tabla 2. Gobernabilidad y democracia en Europa y América Latina

Tabla 3.2: Gobernabilidad y democracia en Europa y América Latina¹⁸

País	Accountability	Estabilidad política	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Imperio de la ley	Control de la corrupción
Alemania	1,34	1,08	1,65	1,46	1,72	1,77
Argentina	0,32	-0,04	-0,18	-0,65	-0,61	-0,44
Brasil	0,51	-0,12	-0,01	0,19	-0,30	-0,03
Chile	0,98	0,56	1,24	1,58	1,25	1,31
Colombia	-0,26	-1,66	0,13	0,24	-0,50	-0,25
Costa Rica	0,98	0,56	0,39	0,47	0,44	0,48
Croacia	0,48	0,57	0,52	0,50	0,08	0,12
Dinamarca	1,48	1	2,19	1,86	1,92	2,32
El Salvador	0,06	0,09	-0,15	0,31	-0,63	-0,22
España	1,12	-0,03	0,99	1,27	1,16	0,14
Francia	1,24	0,58	1,54	1,25	1,40	1,43
Italia	0,96	0,41	0,39	0,95	0,43	0,13
México	0,08	-0,62	0,18	0,45	-0,64	0,26
Reino Unido	1,33	0,56	1,74	1,79	1,68	1,77
Suecia	1,53	1,13	1,99	1,68	1,90	2,24

Fuente: Elaboración propia con datos de Governance matters VIII, disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591

La seguridad como un bien común

En beneficio del análisis de la privatización en el sector de la seguridad, proceden algunas reflexiones. En este sentido, la relación entre la acción pública y el mercado se ve determinada por la naturaleza de los bienes y servicios. Es así como la prueba que lo

¹¹⁵ Juan Francisco Grez Aldana, *Industria de la Seguridad Privada en Perspectiva Comparada: Desempeño Económico y Gobernabilidad como Factores Claves en el Crecimiento del Sector* (Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, 2010), disponible en <<http://www.pazciudadana.cl/publicacion/industria-de-la-seguridad-privada-en-perspectiva-comparada-desempeno-economico-y-gobernabilidad-como-factores-clave-en-el-crecimiento-del-sector/?lang=en>> [Consulta: 29 de noviembre de 2012].

define es la capacidad que tiene el bien o servicio de compartirse. Esto, a grandes rasgos, da lugar a cuatro categorías muy diferentes de bienes y servicios. Estas categorías, a su vez, originan relaciones muy distintas entre la acción pública y el mercado. Como consecuencia de esta es evidente que, tal como lo veremos, dentro de cada una de ellas, el abanico de soluciones y decisiones posible de la sociedad sigue siendo muy grande¹¹⁶.

La seguridad como un bien común responde, de acuerdo con la categorización de Calame (2003), a la tercera categoría. Es fruto del ingenio humano y es un servicio que, en una sociedad democrática, es responsabilidad del estado. En esta categoría, para que la regulación por el mercado adquiera su mayor legitimidad, como mecanismo descentralizado de arbitraje de las preferencias de producción y de consumo por su eficacia no hace que se convierta en un fin en sí mismo. En consecuencia, en la práctica presenta tres limitantes: primero, la producción de este servicio debe ser integrada a factores externos que la empresa sola no puede reunir y que son determinantes a medida que los factores inmateriales (percepción de los ciudadanos sobre su seguridad) cobran mayor importancia. Es allí, donde dichos factores deben mucho a la eficacia de la acción pública y a menudo están concentrados a un área como: calidad de infraestructura y del marco institucional, sistema de capacitación, creación de un espíritu de cuerpo favorable al servicio, fluidez de la información. Para lograr esto se necesita una acción concertada entre los distintos niveles de gobernanza, capacidad de cooperación para reunir condiciones favorables y actuar en varios ámbitos a la vez.

El segundo límite tiene que ver con las condiciones de distribución. Algunos bienes de esta categoría, como el caso de la seguridad, son de primera necesidad. En este sentido, el hecho de que el acceso a estos bienes sea reconocido como condición de la dignidad humana no implica necesariamente que su producción y distribución deben estar en manos de instituciones públicas. En cambio, su verdadera adaptación a las necesidades de la sociedad requiere casi siempre un trabajo compartido con los usuarios y una organización local eficiente. El mercado por sí solo no es una modalidad suficiente de gobernanza.

¹¹⁶ Pierre Calame, Jean Freyss y Valéry Garandau, “La Relación Entre la Acción Pública y el Mercado”, en *Hacia una Revolución de la Gobernanza: Reinventar la Democracia* (Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2009), 160-176.

Por último, el tercer límite se relaciona con las condiciones reales de intercambio. El argumento real para el uso del mercado es el de los intercambios “mutualmente beneficiosos”, permitiendo avances considerables en el tiempo y en lo que a gobernanza se refiere. Sin embargo, la pregunta en este respecto y que configura el límite, es ¿cómo será la organización de los intercambios mutuamente beneficiosos en este siglo XXI a la luz de las dinámicas de los cambios existentes?

Si enfocamos la seguridad como un bien común, desde el punto de vista de la tercera categoría presentada por Calame (2003), podemos decir que la articulación de los niveles de intercambio requiere un esfuerzo suplementario de innovación. En este sentido, será legítima toda participación privada local que demuestre su superioridad en referencia a los objetivos generales de gobernanza, con respecto a la solución estándar de referencia, que es la del mercado mundial en la materia de seguridad.

La equidad que debe existir entre los actores privados potenciales para prestar este servicio impone preservar la igualdad de oportunidades. Esto es importante para que se permita así la llegada constante de nuevos actores. Con ello también se impiden acciones que puedan indicar o inducir favoritismos o actos de corrupción que afectarían directamente la calidad del servicio. En definitiva, se trata de la aplicación de sistemas de intercambios claros y transparentes que puedan demostrar la superioridad de estos frentes a la aplicación de reglas simples del mercado, sin tomar en cuenta la calidad del servicio, a través de reglas claras de selección.

En el caso de El Salvador no se ha hecho el análisis de la seguridad como un bien común y la posibilidad de que sea compartido entre la esfera pública y la privada. Ello es así porque el surgimiento ha sido básicamente consecuencia de la visión económica del servicio y el incremento acelerado de la criminalidad en medio de inestabilidad sociopolítica tanto en El Salvador como en toda Centroamérica. En las entrevistas sostenidas con algunos dueños de empresas de seguridad privada, éstos manifestaron que no existía ninguna regulación en cuanto al número de empresas de seguridad que deberían operar en el país de acuerdo con los diferentes criterios establecidos. Es así, como el criterio economicista de la libertad de mercado debe ser regulado por el mismo mercado. Es oportuno recordar que el mismo criterio se aplica en el caso del establecimiento de un precio mínimo por el servicio prestado por estas compañías, donde no existe ninguna

normativa al respecto. La participación privada en la seguridad no debe quedar sujeta a los principios de la oferta y la demanda solamente. El problema es brindar un servicio público con principios económicos. Debe haber una combinación de ambos, pero la responsabilidad al final siempre será del estado.

Las empresas de seguridad privada y las armas de fuego pequeñas y livianas

Las empresas de vigilancia privada a nivel mundial han sido sometidas a un escrutinio importante desde el año 2000 debido al papel central que están jugando en las zonas en conflicto tales como Afganistán e Irak. Pero también están bajo examen por la percepción de la falta de transparencia, entrega de cuentas y supervisión de sus operaciones por el personal contratado. Incidentes como la masacre de diecisiete personas por la compañía *Blackwater* en la plaza *Nisoor* en Bagdad en septiembre de 2007, constituyen uno de los ejemplos emblemáticos que ha generado esta preocupación sobre las operaciones de estos cuerpos armados a escala mundial.

La gran publicidad que se ha hecho de la participación de estas compañías a escala internacional en los conflictos contemporáneos, refleja la amplia tendencia de la privatización de la seguridad en las sociedades como un todo. Esto se evidencia particularmente en ambientes de no conflicto alrededor del mundo, donde individuos, comunidades, comercios locales, agencias gubernamentales, grandes corporaciones e inclusive instituciones militares están externalizando ciertos aspectos de la seguridad con empresas privadas.

De acuerdo con el reporte 2011 del *Small Arms Survey*¹¹⁷ referido a 70 países, se estima que el sector privado de la seguridad emplea entre 19.5 y 25.5 millones de personas a escala mundial. Estas compañías han crecido a paso acelerado desde la década de los 80, excediendo en la actualidad a la fuerza pública en la cantidad de oficiales a escala mundial. Las empresas de seguridad cuentan con uno punto siete a tres punto siete millones de armas de fuego livianas y pequeñas a nivel internacional. Este estimado se basa en una extrapolación de los inventarios reportados. Si se incluyeran las armas no

¹¹⁷ Nicolas Florquin, "A Booming Business: Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2012: Moving Targets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

declaradas e ilegales, evidentemente este número se incrementaría notablemente. Globalmente, las armas de fuego en posesión de las empresas de seguridad privada constituyen solo una fracción de las armas livianas y pequeñas en posesión de las instituciones policiales del estado, que se ubican en 26 millones, mientras que las fuerzas armadas cuentan con unos 200 millones.

Otro factor que debemos tomar en cuenta es la legislación que regula la tenencia de armas de fuego en los países donde las empresas de seguridad privada constituyen un sector que utiliza armas cortas y livianas para desarrollar su actividad. Sin embargo, hay un número reducido de países que prohíben el uso de armas de fuego. Hay otro grupo que restringe el uso de armamento sólo para ciertos servicios tales como el traslado de valores o la vigilancia de ciertas instalaciones o personalidades que requieren alta seguridad. Finalmente, existe una gran cantidad de países que permiten el uso de armas de fuego sin mayores limitaciones.

Al observar a escala global el número de armas por agente de seguridad privada, Latinoamérica es la región del mundo donde portan la mayor cantidad, con un promedio que va desde 0.34 armas de fuego por agente en Nicaragua, hasta 0.86 en El Salvador. Al comparar estos números con la cantidad de armas de fuego por agente a escala global, el promedio se sitúa en 0.06 armas por agente de seguridad privada (ver Tabla 3).

Tabla 3. Relación de armas de fuego por agentes de seguridad privada

Tabla 4.4 Informes sobre el número de armas de fuego propiedad de compañías de seguridad privada (PSC) en zonas específicas				
Ubicación o compañía	Personal de PSCs	Armas de fuego en propiedad de PSCs	Armas de fuego por cada miembro de una PSCs	Fuente
Una compañía de seguridad privada en Cantón o Ginebra, Suiza	860	50	0.06	El autor se entrevistó con representante de seguridad privada en Ginebra el 19 de agosto de 2010
Serbia	28,000	2,395	0.09	CoESS (2008); Page et al. (2005, p.93)
Moscú	157,138	22,294	0.14	Falalyev (2010); Karimova (2010b, pp.1-2)
Federación Rusa	800,000	116,000	0.15	Modestov (2009); Karimova (2010b, p.1)
Albania	4,093	938	0.23	CPDE y Saferworld (2005, p.38)
Suráfrica	248,025	58,981	0.24	Gould y Lamb (2004, p.185)
Bosnia y Herzegovina	4,207	1,075	0.26	Krzalic (2009, p.34, m 38)
Angola	35,715	12,087	0.34	Joras and Schuster (2008, p. 46)
Nicaragua	19,710	6,799	0.34	Godnick (2009)
Costa Rica	19,558	8,864	0.45	Godnick (2009)
Brasil	570,000	301,526	0.53	Dreyfus et al. (2010, p.100); Carballido Gómez (2008, slide 9)
Colombia	120,000	82,283	0.69	UNOOC (2006, p.59)
Sao Paolo	330,000	255,000	0.77	Wood y Cardia (2006, p. 156)
El Salvador	21,146	18,125	0.86	Godnick (2009)
35 PSC en Afganistán	1,431	4,968	3.47	Joras and Schuster (2008, p. 15)
Operación Sandline en Papúa Nueva Guinea	42	160	3.81	PNG y Sandine (1997, pp. 8-9)

Fuente: Nicolas Florquin, "A Booming Business: Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2012: Moving Targets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 113.

El Salvador, con un total de 404 entidades de seguridad privada en todas sus modalidades, cuenta con 25.839 agentes empleados y una cantidad de 19.314 armas de fuego asignadas¹¹⁸. Estas cifras provienen del Reporte 2011 del *Small Arms Survey* (ver Tabla 3). El Salvador, como se ha evidenciado, tiene el ratio de armas de fuego por agentes de seguridad privada más elevado de Latinoamérica¹¹⁹. Adicionalmente, de acuerdo con las estadísticas de la División de Registro y Control de los servicios de seguridad privados de la Policía Nacional Civil entre 2009-2011, hay denuncias por extravío y robo de armas de estos cuerpos por una cantidad de 2.069 unidades desaparecidas. Esta circunstancia en un país con uno de los índices de asesinatos más alto de la región y de Latinoamérica tiene un impacto directo muy negativo en la seguridad del país.

Tabla 4. Cantidad de entidades, personal y armas de los servicios privados de seguridad (en El Salvador)

Policía Nacional Civil- División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad

CLASIFICACIÓN	CANTIDAD DE ENTIDADES	CANTIDAD DE PERSONAL	CANTIDAD DE ARMAS
ASP=AGENCIA DE SEGURIDAD PRIVADA	253	23,025	16,992
AIP=AGENCIA DE INVESTIGACIÓN PRIVADA	19	23	1
AV=ASOCIACION DE VIGILANTES	12	948	622
SPP+4=SERV.PROP.DE PROTEC. CON MAS 4 VIGILANTES.	96	1,610	1,607
SPP 4=SERV.PROP.DE PROTEC. CON HASTA 4 VIGILANTES	24	101	78
VI=VIGILANTES INDEPENDIENTES	0	132	0
TOTAL	404	25,839	19,314

Fuente: Tabla elaborada por la División de Control de Servicios Privados de Seguridad, diciembre 2011.

Factores que influyen en la evolución de la seguridad privada

Ante estos hechos es importante hacer un análisis de los factores que influyen en la evolución de la seguridad privada, haciendo énfasis en los que están presentes en El

¹¹⁸ Estadística facilitada por el comisionado director de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad (Policía Nacional Civil), en entrevista con el autor, ocho de diciembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

¹¹⁹ Nicolas Florquin, "A Booming Business: Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2012: Moving Targets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 113.

Salvador y los que caracterizan a la región por sus condiciones sociopolíticas. En cualquier actividad humana el proceso de cambio es constante, es más, lo único constante en las organizaciones es el cambio sobre todo hoy día por los niveles de interconectividad. Los factores que contribuyen a esta evolución son múltiples, pero dentro de esta heterogeneidad, hay algunos específicos que aceleran más la situación en forma directa.

La seguridad privada se ve afectada directamente por los fenómenos sociales y económicos. Se puede decir que es muy sensible, tanto o más que otras actividades, Esta sensibilidad se evidencia en la rapidez con la que se van cumpliendo y agotando las cadencias de las distintas realidades y situaciones que ocurren en la misma. Esto hace que los supuestos de hecho no sean fácil y rápidamente incorporados en la normativa.

En este sentido, se puede considerar una actividad dinámica, versátil y mutable. En la seguridad pública sucede lo mismo, pero en menor medida por no estar sujeta a las leyes del mercado. El primer cambio importante se ha vivido en la década de los 90, después de la desaparición del mundo bipolar que impactó directamente la seguridad tanto a nivel nacional como internacional. En El Salvador el impacto fue más contundente pues, adicionalmente, en ese período se encontraba inmerso en el proceso de democratización y pacificación. Actualmente, en esta primera década del siglo XXI estamos viviendo un segundo cambio. Esta transición a una nueva situación está motivada por varios factores. Como más influyentes se pueden considerar los siguientes:

La realidad del mercado. La oferta y la demanda en materia de seguridad han crecido a escala mundial y El Salvador no escapa de este escenario. Algunas actividades influidas por este crecimiento en materia de resguardo son: instalación de centrales de alarma, protección de áreas residenciales, sistemas electrónicos de monitoreo, armado y blindaje de vehículos, control de actividades públicas en masas y protección del espacio cibernético, entre otras. Cuando se mencionaba la necesidad de seguridad privada, se aludía al incremento progresivo de la demanda de servicios por diversas razones. Una de las razones de dicha demanda es que estamos viviendo una difusión del poder en esta materia por parte del estado a los actores no estatales. Esto plantea un reto a la nación en sí, en medio de una mayor exigencia de amparo por parte del individuo. A las tareas tradicionales asignadas a la seguridad privada se han venido asignando otras que antes estaban reservadas a la tutela pública.

En este orden, el incremento de asignaciones (financieras) en la región obedece, en parte, al incremento de actividades económicas en general. Pero también obedece a la incapacidad del gobierno para responder en forma oportuna, eficiente y eficaz a la demanda de seguridad por la acción del hampa común, organizada y narcotráfico que azota a toda Centroamérica y, en particular, a El Salvador. Adicionalmente se ha suscitado la exigencia de calidad del servicio por parte del usuario. Esto ha generado cierto nivel de competencia entre las empresas del ramo, sin ninguna injerencia del estado.

La organización interna. Las compañías que operan estos servicios han sufrido cambios sustanciales por las reformas normativas y por el progreso económico y social para alcanzar mayores cuotas de perfeccionamiento de su organización y funcionamiento. El nivel de exigencia en cuanto a la calidad, como ya lo hemos mencionado, impone una mayor especialización y calificación del sector. Hoy día las asociaciones de empresas y los sindicatos están propiciando una comunicación fluida entre las empresas, y el gobierno. Esto también está ocurriendo internamente, con el personal que en ellas labora. Todo ello se traduce en mayor confianza mutua entre todas las partes involucradas y en la sociedad en general. No obstante, todo no funciona como quisiéramos. Éstas son tendencias que, de acuerdo con el informe de la UNASPS en El Salvador, por su naturaleza se pueden catalogar como:

1. *Estado Céntrica:* Gira alrededor de la seguridad pública como el marco principal de relación con la sociedad.
2. *Laissez-faire:* Presupone que la seguridad privada es un bien de consumo y que este servicio se percibe como un socio menor en el combate contra el crimen.
3. *Pluralista:* Sugiere que la regulación social es ejercida tanto por el sector público como el privado, sin ninguna fuente central de control.
4. *Crítica:* Los límites entre ambos entes se encuentran empeñados, desapareciendo la frontera entre la policía y los servicios de seguridad privados, Este último elemento se ve favorecido por dos hechos: a) que muchas de las empresas pertenecen a militares o policías retirados y muchos de éstos pasan a engrosar sus filas como agentes y b) algunos cuerpos policiales ahora venden ciertos servicios bajo la lógica de que las personas que derivan algún beneficio comercial de los esfuerzos policiales, deben pagar por ellos.

De acuerdo con sus efectos existen tres posibles diferentes relaciones funcionales entre la policía y los servicios de seguridad privada:

1. De incremento. Esto significa que la industria de la seguridad privada sostiene que sus servicios conforman una capa de protección superpuesta a la que provee la policía.
2. De desplazamiento: Este enfoque sostiene que los servicios particulares desplazan a la policía, redistribuyendo el poder de la esfera pública hacia la privada.
3. De transformación: Este punto de vista señala que la relación de la policía con la protección privada termina transformando a la primera en su doctrina y en la manera en que valora, planifica y opera.

En definitiva, sea cual sea la forma en que se clasifique la relación, existe un conflicto inherente entre los principios en que operan la policía y los servicios comerciales. Mientras la policía está bajo la normativa en el marco democrático de brindar protección y seguridad como un bien común, las empresas se enfocan a la provisión de esos servicios selectivamente, basados en el incentivo pecuniario como actividad económica.

Nuevas tecnologías. Las telecomunicaciones están permitiendo el desarrollo vertiginoso de los sistemas de seguridad. La integración de los sistemas y otros tipos de servicios en el desarrollo de las actividades de seguridad, modificará, a corto y mediano plazo, los protocolos de actuación. La actual normativa será modernizada, condicionando los tradicionales métodos de control y coordinación de la seguridad pública.

En el caso de El Salvador, la brecha tecnológica entre las empresas privadas y la policía se incrementa cada vez más. Esta circunstancia se produce por la falta de asignación de presupuesto adecuado al sector seguridad por parte del gobierno. Estos recursos son indispensables para satisfacer las necesidades de captación, mantenimiento y entrenamiento de personal, lo cual impacta en la coordinación para la cooperación en operaciones de seguridad pública.

La profesionalización. Esta característica ha sido impactada por la tecnología. Las exigencias del mercado demandan mayor especialización para todas las categorías del

personal. Además, hay nuevas condiciones que dependen básicamente de los niveles de preparación tecnológica. Estas nuevas ciencias no solo están disponibles para la labor de seguridad, sino que son aprovechadas, de igual forma, por los criminales en sus actividades delictivas.

Es así como la policía tiene que prepararse para poder ejercer su función de verificación y control de los niveles de especialización del personal

Las nuevas modalidades delictivas. Los delitos que tienen incidencia en bienes y personas directamente protegidos por seguridad privada, constituyen uno de los factores dinamizadores de los cambios en la forma de prestar el servicio. En algunos casos la forma de proceder de la delincuencia se refleja en los nuevos sistemas de seguridad y en protocolos de trabajo más abiertos e integrados con la seguridad pública, que supera lo establecido en la normativa de seguridad pública tradicional. Esta situación es muy común en El Salvador, ya que el crimen organizado y los narcotraficantes tienen fácil acceso a la tecnología y cambian los métodos a diario para evadir la acción de la policía que tecnológicamente se encuentra muy limitada.

La internacionalización del servicio privado de seguridad es parte del fenómeno de la globalización en todos sus aspectos y tiene incidencia en las actividades del servicio y en su regulación. La normativa debe armonizarse con el ámbito regional y el mundial por la conectividad que existe entre el hecho delictivo nacional y el crimen transnacional. Es un reto en El Salvador la coordinación de la normativa para que pueda tener los efectos deseados y el hecho delictivo no haga un mal uso de la soberanía nacional. Nota: no entiendo esta oración) para poder burlar la autoridad por consideraciones de aplicabilidad. En este sentido, el empleo de la seguridad privada en el espacio cibernético es una materia de urgencia que debe ser considerada por el estado para su control y supervisión en el ámbito nacional y su implicancia internacional.

Otro de los elementos que contribuyen a la proliferación de compañías privadas de seguridad son las condiciones en que laboran sus agentes en El Salvador. Las condiciones salariales están muy por debajo del sueldo mínimo establecido en el país y el resto de los beneficios laborales son desfavorables si se comparan con otros países de la región por la escasez de empleo en el país. Esta situación se debe a que no existe, como ya se ha

explicado, un salario mínimo establecido por ley. Esta circunstancia permite la competencia desleal, con situaciones muchas veces deplorables que exigen a los empleados jornadas laborales que violan los derechos fundamentales de las personas. Esta situación trae como consecuencia el deterioro del servicio y la corrupción de los agentes de seguridad privada. En consecuencia, es una materia prioritaria que requiere revisión en cuanto a la regulación de las compañías de seguridad privada.

En resumen, en El Salvador en este momento se observa poca voluntad política y falta de una adecuada capacidad para garantizar el ambiente de seguridad a sus ciudadanos. En este sentido, para paliar el problema se ha delegado una parte sustantiva de la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades a las compañías privadas. Esta delegación cuenta con el agravante de no contar con una adecuada supervisión y control de estas empresas. En la actualidad, como en el pasado reciente, se ha hecho un uso excesivo de la institución militar fuera del área de sus competencias para apoyar planes de “mano dura” con mayor represión. Esto, no obstante, no ha dado resultados en administraciones anteriores ni en El Salvador, ni en otros países de la región.

Cualquiera que sea el patrón de evolución de la privatización en la economía de mercado en El Salvador, se ha creado una demanda de protección por dos razones, a saber: El incremento de la criminalidad por la acción del hampa organizada y el narcotráfico y las inversiones extranjeras en busca de productos agrícolas y mano de obra barata. En este sentido, podemos afirmar que las características de la expansión del mercado global en regiones de inestabilidad sociopolítica, son el incremento del uso y la sofisticación de las compañías de seguridad privada para asegurar el control de los bienes e inversiones.

Relaciones interinstitucionales entre la seguridad privada y la policía

En el análisis de la organización de las empresas se ha tratado la relación interinstitucional de la policía con las compañías de vigilancia particular, desde la perspectiva de la legislación existente. Ahora el análisis se centrará en la relación interinstitucional entre ambos entes, desde la perspectiva de la policía y la tendencia existente en cuanto a su regulación. Si atendemos a la situación actual de la policía en El Salvador y sus perspectivas a corto y mediano plazo, es fácil deducir que, en general, la

protección particular en la región continuará experimentando un crecimiento asombroso. Este desarrollo está asociado con la inseguridad reinante y la debilidad institucional de la seguridad pública en el país.

De acuerdo con Sánchez (2003), la seguridad pública tendrá que ser más selectiva en su prestación de servicio. Sus operaciones y recursos deberán dirigirse hacia los problemas complejos. Esto significa que deberán permitir que el incremento de la demanda de nuevos servicios básicos de seguridad, entre ellos la prevención situacional, sea satisfecha por la prestación de carácter privado¹²⁰.

En lo relacionado con la reforma administrativa, ésta debe ser más concebida como gestora de intereses públicos. El protagonismo debe ser entregado a la sociedad. Por ello se deberían someter a desregulaciones aquellos bienes comunes que se relacionan con la seguridad privada, siempre y cuando estos bienes puedan ser compartidos sin afectar su principio de igualdad de la sociedad). En el caso de El Salvador, éste es un factor que está asociado con la gobernabilidad, para que los ciudadanos en sus comunidades puedan percibir a la seguridad como un bien donde todos tienen responsabilidad, inclusive cuando sea compartido con las empresas privadas de seguridad.

Es conveniente que cualquier proceso de reforma legal o administrativa que se lleve a cabo en la región, no solo tome en cuenta el aspecto legal, sino el impacto que pueda tener en el cumplimiento del servicio. Esto, sin afectar su concepción de bien común a la sociedad el cual permita el empleo de la seguridad privada para lograr la economía del gasto y la eficiencia en el servicio.

El nivel de coordinación condiciona la reglamentación del sector y las actuaciones para su control. Los buenos procedimientos de colaboración y coordinación, contribuyen a la consecución de los objetivos de la seguridad pública y consecuentemente, nos referimos al cliente. De esta forma, las actuaciones de control serán secundarias y fáciles de obtener. En El Salvador existen dificultades originadas en el proceso de pacificación y de creación de la Policía Nacional Civil que han dividido el sector de seguridad en dos tendencias: el ámbito gubernamental y las fuerzas armadas por un lado y la guerrilla por el otro. Esto

¹²⁰ Sánchez Manzano, Juan Jesús. Seguridad Privada: Apuntes y Reflexiones (Paracuellos del Jarama, España: Dilex, 2001), 164-65.

quiere decir, las dos partes que negociaron en el proceso de paz. En este orden, para que esta coordinación entre la protección privada y la policía, logre la eficiencia y eficacia que la situación de seguridad en el país y la región demanda en este momento, se requiere la despolitización del sector de seguridad como requisito *sine qua non*.

En la lucha contra la delincuencia, el estado no delega en el sector privado, lo que hace es darle participación descritas las características de la relación entre lo público y lo privado en materia de seguridad, se expondrán algunos problemas particulares de fondo en El Salvador así como medidas que contribuirían, ya que ésta sigue siendo su misión constitucional. La colaboración es concebida como entrega de protagonismo a la sociedad, para alcanzar mayores niveles de seguridad. La administración, al conceder esta participación, debe tener en cuenta los principios que rigen los bienes comunes particularmente la protección que está sometida a “especial sujeción”. Esta es una labor de la dirigencia política del referido sector que demanda voluntad del liderazgo y plena conciencia de la importancia que tiene para la sociedad y la nación como un todo.

Una vez descritas las características de la relación entre lo público y lo privado en materia de seguridad, se expondrán algunos problemas particulares de fondo en El Salvador así como medidas que contribuirían a modificar el estado de las cosas en cuanto a los problemas. A continuación citaremos:

Separatismo. Se observa falta de alineación entre el sector privado y el sector público por parte de ambas esferas. No hay suficiente convergencia entre las distintas disciplinas de seguridad, como la física, la lógica, la medioambiental, la laboral y la jurídica. Hay una evidente ausencia o escasez de foros que integren a personas con diferentes responsabilidades en la empresa privada y en las instituciones públicas. Existen multitud de foros de seguridad que reúnen a convencidos de la seguridad y diversos foros de negocios que reúnen a convencidos del negocio, pero es difícil encontrar escenarios donde trabajen simultáneamente implicados en operaciones de ambos sectores. Todo ello genera inseguridad en la sociedad. Es preciso disponer de puntos de encuentro para empresarios y gestores de gobierno relacionados con esta actividad. Lugares donde, de forma sinérgica, se expongan problemas, necesidades y soluciones aceptables. Por último, pero no por ello menos importante, que los actores asuman el compromiso de unirse en un objetivo y rumbo común, como lo es la seguridad entendida como bien público.

Estereotipos. Hay que lograr que en El Salvador los hombres del negocio entiendan y no se desentiendan de los riesgos de seguridad, de los que son responsables. Que los gestores de seguridad tanto pública como privada comprendan la importancia de la rendición de cuentas de los resultados. Igualmente que todos asuman que la seguridad realmente incluye tanto las tareas “propias” (comerciales, financieras, de recursos humanos) como las del servicio de seguridad en sí. Todas forman parte indisoluble del mismo juego. Esto es aplicable, por descontado, al estado y a sus instituciones, así como a sus múltiples activos. Existen otros estereotipos que distorsionan el buen funcionamiento de la seguridad. Como ejemplo se puede señalar la idiosincrasia de cada empresa o del gobierno de turno, que puede inducir un equivocado enfrentamiento conceptual entre seguridad-represión por un lado, y progreso-libertad por otro. La seguridad contribuye a la libertad y la libertad aporta seguridad.

Agregación de funciones. Es muy peligroso no segregar las funciones implicadas en la marcha diaria de los procesos y sistemas públicos, de aquellas encargadas de vigilar las condiciones de seguridad privada en las que se desenvuelven las primeras. Esto es muy común en la Policía Nacional Civil en su función controladora y fiscalizadora de la seguridad privada. Ello se ve con claridad en aquellos casos en los que los responsables de la inspección y evaluación del funcionamiento de los sistemas de seguridad privados son también responsables de la gestión de la seguridad pública. No se puede ser juez y parte, como el auditado no puede ser su auditor. Los gestores de la seguridad pública deben ser orgánicamente independientes de las demás funcionalidades de la entidad privada.

Escasez de recursos. Que esto sea un tópico no resta un ápice de su importancia. Se necesitan recursos adecuados para la gestión del resguardo si se quieren resultados acordes con el nivel de seguridad marcado por la dirección política en este sector. En caso contrario, la dirección deberá asumir un mayor riesgo y su responsabilidad correspondiente. Por supuesto, la gestión de la seguridad incurre en gastos, pero tanto los responsables de dicha gestión como la dirección última del estado deben aceptar como incuestionable que, dentro de los márgenes razonables, los desembolsos en seguridad constituyen una inversión. Este gasto tiene un retorno claro: la mitigación de riesgos contribuye de forma matemática a la evitación o reducción de pérdidas, en ocasiones muy severas y de difícil cuantificación. En todo caso, los gestores de la seguridad, como cualquier otra institución perteneciente al engranaje del sistema de seguridad, están

subordinados a las decisiones superiores. Pero no es menos cierto que también la alta dirección asume automáticamente la responsabilidad de la merma en seguridad. Este asunto es especialmente delicado en tiempos de crisis como el actual y flaco favor se hace al estado general de las cosas si en tiempos de riesgos elevados y crecientes no se adecuan, los mecanismos de protección en la proporción debida.

Existe un vacío metodológico e instrumental. Debemos desarrollar procedimientos y herramientas estandarizadas y globales que permitan realizar el análisis del sistema de seguridad de una forma convergente y global. Ya hay empresas privadas que, con el apoyo de consultoras especializadas, han desarrollado aproximaciones a dicha convergencia. Esto se ha logrado mediante la generación de un sistema de gestión de la seguridad corporativa que integra las disciplinas de seguridad necesarias, inteligencia incluida.

Frente a este catálogo de problemas referidos a la relación institucional pública/privada en materia de seguridad, se puede concluir que hay medidas, no exentas de complejidad, que contribuirían a cubrir las carencias existentes y a corregir las desviaciones observadas. Estas medidas deberían provocar:

- a. Mayor integración entre responsables de la seguridad pública y privada así como también entre proveedores y consumidores de seguridad, Esta unificación debe producirse también dentro de las instituciones y empresas dedicadas a estas actividades, no solo en aspectos orgánicos sino también procedimentales.
- b. Mayor esfuerzo normativo, a fin de lograr unos estándares aceptables e incluso certificables en la gestión de la seguridad global.
- c. Mayor intensidad en investigación, para desarrollar herramientas que posibiliten la implantación de metodologías y protocolos de seguridad de forma convergente.
- d. Mayor intensidad en la comunicación entre las diferentes instancias internas y externas de las empresas y las instituciones de seguridad.
- e. Suficiente dotación de medios para el desarrollo e implantación de metodologías, análisis y control de sistemas de gestión de la seguridad.
- f. Crear una sinergia real en el ámbito de la inteligencia entre el estado y las empresas, superando el “efecto esponja” que parece presidir unas relaciones en las que el estado se apoya en las empresas y éstas no se benefician de un retorno adaptado a sus necesidades.

Finalmente, es necesario que la dirigencia política tenga plena conciencia de que el buen funcionamiento de la seguridad privada sólo es posible si cualquier decisión política, reforma normativa o actuación policial, tiene presente los cuatro pilares sobre los cuales se asienta la prestación de este servicio: empresa, trabajador, cliente e intereses generales. En el caso de El Salvador, la dirigencia política no ha demostrado aún en líneas generales la voluntad política de reconocer los elementos que integran toda esta situación: primero, el problema de la politización de la seguridad y sus implicancias, segundo, el verdadero papel que la seguridad privada puede jugar en la solución del problema y tercero, ver a la seguridad privada como un colaborador y no como la solución en sí del grave problema de inseguridad que vive el país.

Tendencias en regulación y control de las empresas de seguridad privadas

El análisis de la seguridad como un bien común, los factores que influyen en el empleo de la seguridad privada y las relaciones interinstitucionales de la seguridad privada y la policía requieren de regulaciones apropiadas en función de los factores antes mencionados. En este sentido y de acuerdo con estos elementos, surge la necesidad de replantear la dimensión que debe de tener la regulación de los controles y obligaciones impuestas al sector.

En líneas generales, desde una perspectiva fundamentada en el análisis del sector de seguridad privada en El Salvador se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. Las exigencias de control previo de las empresas de seguridad por parte del estado deberían ser directamente proporcionales al grado de profesionalismo alcanzado por la organización empresarial y su personal. En este orden, la administración debe tener pleno conocimiento de todas las empresas que operan en el país. Por ejemplo, en Honduras existen 211 empresas y en Guatemala 31 que operan en forma ilegal¹²¹. Un asociacionismo fuerte y bien estructurado debe suplir, en algunos aspectos, parte de lo que está haciendo la administración pública. Ésta es

¹²¹ Armando Carballido Gómez, “Diagnóstico de Seguridad Pública y Privada en Guatemala, Honduras y El Salvador” (presentación elaborada por el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos en el marco de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México, D.F. siete y ocho de octubre de 2008).

una tendencia que se observa en otros sectores a medida que avanza el fenómeno de la liberalización. Es decir, con un autocontrol de la asociación Unión Nacional de Agencias de Seguridad Privada que aglutina a un buen número de las empresas en coordinación con la administración pública, podría lograrse un mejor control del sector. Esta es una necesidad en El Salvador, como en otros países, donde no existe una vigilancia de las empresas. Esta carencia de observación está fundamentada en un empresariado unido y fuerte. Existe una polarización que se originó desde los acuerdos de paz con empresas de miliares retirados y de ex guerrilleros. Esta rivalidad también persiste en el gobierno, sobre todo en el sector de seguridad. Todo ello impide la creación de una asociación empresas-gobierno dinámica e integrada ante la ola delincencial que azota a la sociedad salvadoreña e impide una acción eficiente y eficaz de seguridad y protección ciudadana.

2. En cuanto al personal, si no cambian las circunstancias en las relaciones laborales, su déficit será un constante problema. En El Salvador, como ya se indicó, las empresas de seguridad se han caracterizado por las pobres condiciones de trabajo a que son sometidos los agentes en cuanto a horas de trabajo así como la paga que en algunos casos está muy por debajo de las exigencias establecidas por ley como salario mínimo. Esto evidentemente dificulta las posibilidades de ampliar alternativas a su habilitación. Otro aspecto importante es sobre la regulación de mandos medios que en oportunidades se dejan en el ámbito del convenio laboral. Este aspecto no se ha tomado en cuenta en este país.
3. La tecnología está modificando los procedimientos de trabajo del personal, total o parcialmente. Esto pone de manifiesto nuevas situaciones que precisan de una adecuación de las funciones del personal, bien modificando la forma o los límites de su prestación o, en otros casos, suprimiendo exigencias impuestas con base en unas circunstancias, hoy ya superadas. Esto se hace evidente en El Salvador con la necesidad de nuevos servicios que requieren destrezas y habilidades especiales para poder enfrentar situaciones delictivas muy particulares.
4. La formación y las pruebas de ingreso no deben ser planteadas como un obstáculo para formar parte del sector. Rebajar el nivel de su exigencia es ir en contra de los principios que rigen la política de recursos humanos de cualquier organización (Nota: estas dos oraciones me parecen contradictorias). Hay que tener en cuenta que la seguridad privada seguirá ocupando espacios públicos en el futuro. Por esta razón, el proceso de formación cada día será más exigente a medida que aumentan

las responsabilidades. Para lograr esto, se debe dar mayor protagonismo y responsabilidad a los centros de formación, quedando la realización de las pruebas bajo el total control de la administración policial. En El Salvador, el proceso de reclutamiento y selección de personal en la mayoría de los casos no se lleva a cabo bajo estándares controlados por el gobierno. Esto repercute notablemente en la calidad del servicio que se presta.

5. A medida que exista un mayor profesionalismo en el personal que labora en las empresas de seguridad y que el asociacionismo que las agrupa establezca y vele por estándares de servicio adecuado y de calidad, la tendencia será al autocontrol de estos entes de parte de su funcionamiento, al menos en aquello que no tenga relación directa con la seguridad pública, ni afecte los intereses generales
6. La participación de los usuarios en los asuntos de seguridad pública cada día es mayor. Ahora bien, una eficaz relación de esta actividad pública con la privada precisa de una adecuada regulación de la dirección y gestión de la prestación privada. En El Salvador (eliminar coma) se debe educar al ciudadano para que aprenda a participar en su propia seguridad. La policía y las empresas privadas deben ganar la confianza de la sociedad a través del profesionalismo y transparencia en sus funciones. Deben constituirse en verdaderos custodios de la ley y el orden con respeto a los derechos fundamentales.

Procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las empresas de seguridad privada en El Salvador

La División de Registro y Control de los Servicios de Seguridad Privada lleva un asiento de las infracciones más comunes cometidas por estas entidades de acuerdo con la ley de Servicios Privados de Seguridad. Se pueden mencionar, entre otras, las siguientes: Realizar actividades de seguridad privada con personal que no haya sido objeto de un registro legal por parte del propietario de la empresa; no presentar los informes trimestrales a la división correspondiente de la policía como se encuentra establecido en la ley; no informar a la Policía Nacional Civil, del extravío, robo, hurto o sustracción de armas propiedad de la empresa, así como la documentación de las mismas, conforme lo exige la ley ; no llevar un control adecuado de sus actividades mediante libros autorizados por la unidad respectiva de la policía. Estas actividades consisten en salida y entrada de

comisiones, nombramientos de servicios y relevo del personal, salida y entrada de armas de fuego, municiones, equipos; novedades diarias; control de permisos y licencias de personal, control de inventarios, salida y entrada de correspondencia y control de asistencia diaria del personal con funciones operativas y administrativas (ver Tabla 5).

Tabla 5. Procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las entidades de seguridad privada

Policía Nacional Civil- División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad

ENUNCIADO	AÑO 2010	AÑO 2011
CASOS FINALIZADOS	155	132
RESOLUCIONES SANCIONATORIAS	76	107
MONTO IMPUESTO POR MULTAS	\$325,516.80	\$560,638.14
MONTO CANCELADO POR MULTAS	\$23,458.80	\$38,052.90
CASOS REMITIDOS A FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA POR NO PAGO	25	16

Nota: Año 2011, datos hasta el mes de noviembre.

Los retos de la relación de la seguridad pública y privada en El Salvador

En El Salvador se deberían diseñar, planificar y ejecutar las políticas de protección tomando en cuenta las empresas del sector como actores de primer orden en los asuntos de seguridad interna en la región. De ahí que la seguridad privada participe activamente de la nueva cultura del siglo XXI.

Esta actividad empresarial está participando diligentemente en la prevención general y tiene entre sus tareas una clara incidencia en la seguridad colectiva. Por esto, observando el presente y analizando la previsión del futuro, es preciso que este sector sea incluido e integrado, sin prebendas injustificadas, en todas las iniciativas, alianzas y proyectos de cooperación en materia de seguridad en el país. Esto es importante particularmente, en lo referente a la lucha contra el crimen organizado y narcotráfico, las mayores amenazas que sufre la población de El Salvador y de toda la región.

En lo relativo a coordinación para la cooperación entre seguridad privada y pública no es suficiente el reconocimiento legal y el desarrollo normativo de esta actividad. Se requiere crear una cultura de coordinación entre ambas instituciones, ya que la clásica teoría de que la coacción es la nota esencial del derecho está perdiendo vigor en la

sociedad actual. Particularmente en El Salvador, en algunos casos persisten las costumbres y modelos del pasado con fuerte resistencia a los cambios del presente que están orientados por una visión clara del futuro en esta materia.

Hoy es la estructura social, con sus organismos, entidades, asociaciones o colectivos los que formulan, mantienen y armonizan la aplicación de las normas y del principio de la autoridad. Sin dicha estructura social que es parte fundamental de la gobernabilidad en un país, estos elementos coercitivos no tienen eficacia. Además, el convencimiento de ambas partes, la pública y la privada, es lo que materializa la complementariedad de sus funciones en un objetivo único: la seguridad. En El Salvador, esto será posible como parte de la madurez política de la sociedad, cuando entienda su papel en estos asuntos. Igualmente se requiere el profesionalismo de ambas partes en este sector, ya que persiguen el mismo objetivo.

Las funciones de control y supervisión de las actividades de seguridad privada, atribuidas al servicio policial, deben ser consideradas como un medio y no como un fin en sí mismo. Sin embargo, en El Salvador debe desarrollarse el control y la supervisión política de la seguridad a través de estrategias bien planificadas. Pero este proceso debe desarrollarse a escala regional por las características del ambiente de inseguridad y las amenazas no tradicionales que enfrenta la zona.

La integración de la presencia privada de seguridad en las funciones de servicio policial, pasa inexorablemente por la presencia permanente de éste en las labores de aquél, considerándose mutuamente como partes de un conjunto. Esta presencia y relación entre ambas seguridades, solo es factible con una comunicación fluida, al menos sobre la base de un profesionalismo de los intervinientes. Adicionalmente esta comunicación debe estar sustentada en la voluntad política del liderazgo consciente de la necesidad de coordinar y unir esfuerzos por esta causa común. El ambiente de seguridad en El Salvador requiere del esfuerzo conjunto de todas las instituciones públicas y privadas para enfrentar las amenazas que representan el crimen organizado y el narcotráfico, considerados en la región hoy en día, como una amenaza al estado.

Es de vital importancia que el liderazgo político del país tome conciencia de que el problema de la inseguridad en la nación no se soluciona con políticas temporales de

“mano dura” o con el uso de la fuerza militar. Se requieren soluciones integrales a través de la utilización de todos los medios con que cuenta no solo el estado sino la nación en general. Hay un potencial muy importante en las empresas de seguridad privadas, por lo tanto se necesita, entre otras cosas, el desarrollo de una plataforma informática que permita la conexión de las empresas con la policía para comunicaciones recíprocas, tanto de carácter administrativo como operativo, suprimiendo soportes documentales que hoy día son innecesarios y obsoletos.

El profesionalismo institucional, con el apoyo del liderazgo civil y político del sector de seguridad del estado, debe asumir, desarrollar e incrementar su posición como elemento de garantía de esta actividad. Para lograr este fin, debe reforzar la confianza mutua y la del ciudadano en estas instituciones, en general y particularmente en la seguridad privada como un complemento de esta importante labor realizada en pro de la sociedad como un todo. En el país es fundamental esta labor ya que es la base para fortalecer la institucionalidad de la tutela del estado en la ardua labor de combatir la inseguridad que azota a El Salvador y a toda Centroamérica.

En El Salvador es de fundamental importancia el fortalecimiento del profesionalismo y la especialización en la institución policial para que la aplicación consciente de la regulación del sector, y la aplicación de los procedimientos adecuados en su relación con el servicio de seguridad privado alcance la condición de complemento de la seguridad pública. Se reitera el elevado porcentaje de legitimidad para hacer que se logren estándares de calidad necesarios y suficientes, con miras al futuro.

En resumen, el servicio de seguridad privada, tal como hoy se concibe y más aún en el futuro, afecta directamente a la seguridad pública y a los derechos de los ciudadanos por ser considerado un bien común en una sociedad democrática. Si hay resultados negativos en este servicio, los ciudadanos pierden confianza en los mismos y pedirán al estado soluciones porque en definitiva es su responsabilidad proveerlas. En tal sentido, se deben agotar todos los recursos para que este bien común esté presente en la sociedad. Al servicio policial, como instrumento fundamental de las políticas de seguridad del estado le corresponde liderar su aplicación. Inclusive, es su responsabilidad conseguir una eficiente y eficaz contribución en todo lo que respecta a la actividad privada en esta materia.

En este orden, se plantean varias interrogantes sobre la seguridad privada y su control para lograr la paz y estabilidad social que en definitiva es responsabilidad del estado.

La seguridad privada y el control de la fuerza: la pregunta

Con base en el análisis del surgimiento de la seguridad privada en El Salvador que hemos desarrollado hasta ahora, podríamos hacer la siguiente pregunta: ¿Por qué deberíamos preocuparnos por la privatización de la seguridad? La respuesta puede ser simple. La seguridad privada podría afectar el control de la violencia por parte del estado y la forma como debería llevarlo a cabo. El esfuerzo de contener la violencia dentro de los parámetros que establece la estructura colectiva del estado tales como: las leyes, reglamentos, normas e instituciones, ha sido materia de debate desde su creación.

Por ejemplo, John Keegan (1993) escribió acerca del concepto de Clausewitz sobre la Guerra: “Esta no es la continuación de la política por otros medios”. Cómo quisiéremos que esto fuera así. Este autor argumenta que esta idea es parte de la teoría de cómo debe ser la guerra¹²². La visión de Clausewitz refleja la visión emergente en Occidente sobre el estado o la esfera pública, que en fin es la institución mediante la cual el uso de la fuerza podría ser mejor asociada al comportamiento y apoyo social. La fortaleza de la aseveración de este autor indica el grado en el cual el estado controla la violencia, aunque a menudo en forma imperfecta. Según él, este control lo realiza proveyendo los mejores mecanismos que la humanidad ha conocido para asociar el control de la violencia con el proceso político y las normas sociales dentro de un territorio determinado. Ante esta posición, entonces, la pregunta que nos hemos planteado al principio: ¿Por qué deberíamos preocuparnos por la privatización de la seguridad? Se torna crítica.

Además, surgen otras interrogantes tales como: ¿Podría la privatización de la seguridad poner en peligro el control de la violencia por parte del estado? ¿Puede la privatización de la seguridad complementar la acción del estado para controlar la

¹²² John Keegan, *A history of warfare* (New York: Random House, 1993). En este documento el autor está haciendo el uso más benigno y original de sentido del término como una práctica del gobierno político. También ver la explicación en las páginas 1-6 del mismo documento.

violencia? ¿Puede la privatización de la seguridad establecer nuevas formas mediante las cuales la violencia puede ser controlada colectivamente? ¿Cómo puede la seguridad privada afectar la habilidad para contener el uso de la fuerza dentro del proceso político y las normas sociales?

Como se puede observar, las implicaciones de la privatización de la seguridad para el control de la fuerza es un tema en pleno debate a escala mundial. Para dar respuesta a estas interrogantes se debe citar a algunos estudiosos que se pueden dividir entre “optimistas” y “pesimistas” en relación a este tema en el mundo contemporáneo. En este orden, comenzaremos con los que se muestran en contra de la privatización de la seguridad.

Ken Silverstein (1997) caracteriza este proceso de privatización como uno mediante el cual las responsabilidades del gobierno se transfieren a manos corporativas¹²³. Esto tiene la implicancia de transformar a la seguridad en una utilidad privada y selectiva, en vez de un bien común. En este sentido el argumento de Silverstein es una política de defensa que ignora los temas reales y las amenazas, solo para ser acomodados bajo conceptos mercantilistas de la ganancia y satisfacción de egos de pequeños grupos radicales.

A su vez, los que se muestran de acuerdo con la privatización, declaran que la opción privada ofrece soluciones a los complejos problemas de la seguridad y que operan dentro de los intereses nacionales del estado así como de los valores compartidos por la comunidad internacional. En este sentido, cabe destacar que Eliot Cohen (2000) considera que la privatización puede ayudar al gobierno a hacer los avances más significativos en materia de tecnología de la información y en la economía y gerencia de un mundo complejo con fuerzas de seguridad pequeñas¹²⁴. David Shearer (1998) considera que en vez de aislar y mantener a las empresas privadas de seguridad al margen de la ley, habría que incorporarlas con la comunidad internacional, asignándole un papel legítimo,

¹²³ Ken Silverstein, “Privatizing War: How affairs of State are Outsourced to Corporations Beyond Public Control,” *The Nation*, July 28, 1997.

¹²⁴ Elliot A. Cohen, “Defending America in the Twenty-First Century,” *Foreign Affairs* 79, no. 6 (November/December 2000): 40-50.

exigiéndole a éstas una función verdaderamente profesional de acuerdo con los principios de los valores compartidos por el sistema social internacional¹²⁵.

La seguridad privada y el control de la fuerza: la respuesta

Con base en las preguntas planteadas en cuanto a la seguridad privada y el control de la fuerza y vistas las opiniones citadas, se puede concluir que hay evidencia y argumentos en ambos enfoques que podrían ser correctos, ya que ambos se fundamentan en diferentes concepciones de “control” por lo cual mantienen sus posiciones en diferentes estándares comparativos.

En el caso de Ken Silverstein, su preocupación principal está relacionada con el *control político*. “Este autor fundamenta su acción en la decisión del empleo de la seguridad privada incluyendo en ésta al propio gobierno como demandante. Por otra parte, Eliot Cohen piensa y se preocupa del *control funcional*, o sea, la clase de capacidades que estarán asignadas a la seguridad privada. Finalmente, Shearer, al preocuparse por el control funcional plantea la interrogante de si las fuerzas son capaces de satisfacer los retos actuales, no solo a nivel nacional, sino a escala internacional. También considera que el *control social* que ejerce la sociedad, a través de las instituciones de la comunidad, constituye el grado en el cual el uso de la fuerza se integra con los valores internacionales prevalentes.

Todas estas modalidades de control se presentan difíciles de cumplir, ya que cuando existen, cada una ignora a la otra. Esto significa que la clave para controlar la violencia radica en la combinación del empleo de las tres dimensiones, para que en la práctica se logre la eficiencia, eficacia y estabilidad del control de la violencia por el esfuerzo que hace cada una de ellas entre sí. En este sentido, Avant sostiene que la yuxtaposición de los elementos económicos y sociales afecta la capacidad de las fuerzas y el valor de éstas variará. De tal forma, la privatización algunas veces nos conducirá a más capacidad, pero también podría ser a la inversa, así como a mayor o menor integración

¹²⁵ David Sharer, *Private Armies and Military Intervention* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1998), 69-72.

internacional de la violencia¹²⁶. Es imprescindible conocer la curva máxima de privatización para saber hasta qué punto es conveniente privatizar el sector de seguridad en función de las capacidades del control y supervisión del gobierno. Este tema será tratado con detalles en el capítulo IV.

Inevitablemente, la privatización debe distribuir el poder sobre el control de la violencia dentro del estado y entre estados, así como en los actores no-estatales. El movimiento hacia la privatización cambia el dilema de quién controla a los controladores. La pregunta clave sería: ¿Cómo afecta la privatización la forma en que las tres dimensiones de control se arreglarán para vigilar en forma tridimensional u holística? En este análisis la variable fundamental interviniente consiste en la variedad de capacidades del Estado. Un Estado sólido, coherente, capaz y legítimo, para comenzar, será más competente para gestionar mejor el riesgo de la privatización y utilizar las empresas de seguridad privadas para producir nuevos bienes públicos. Pero también podrían ser los estados los que más pierdan si la información de la privatización daña las capacidades de la fuerza pública o la legitimidad de la política externa.

El contexto de nuestro trabajo en El Salvador se caracteriza por su fragilidad institucional en general y particularmente en lo referente a fuerzas de seguridad con ciertos niveles de ineficiencias y casos de corrupción. Según el análisis realizado, son éstas las que más ganarían (o las que tienen menos que perder) con la privatización de este sector. Pero estas debilidades también afectan las capacidades para gestionar y controlar las empresas privadas de seguridad a fin de aportar este bien común a la sociedad. La utilización de la seguridad privada para la estabilidad interna del estado podría convertirse en un arma de doble filo con resultados que podrían tornarse no satisfactorios.

Una forma de demostrar esta posibilidad de ser un arma de doble filo se presenta cuando el mismo estado contrata los servicios de seguridad y compara este servicio con el público, a la luz del control político y las posibilidades de cambios que se presentan.

Generalmente, los cambios en el control político introducen ciertas dinámicas que crean desequilibrios en las dimensiones de control. Esto se traduce inevitablemente en

¹²⁶ Deborah D. Avant, *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2005), 3-7.

menos vigilancia en general sobre las fuerzas de seguridad, sean públicas o privadas. Se evidencia así, que, se hace necesario el desarrollo de una estrategia tendente a generar estabilidad en el dominio a través de continuidad de normas, estándares, monitoreo y sanciones para las operaciones. Ahora bien, para lograr cumplir con estos aspectos el estado requiere de una institución independiente del poder ejecutivo para la supervisión de la seguridad privada que en algunos países se le llama superintendencia de los servicios de seguridad privada.

¿Cómo la privatización de la seguridad afecta el control de las fuerzas de seguridad y de la violencia?

Las nuevas teorías de la institucionalización desde el punto de vista económico y sociológico¹²⁷ sugieren respuestas variadas a esta pregunta. Por ejemplo, los institucionalistas económicos enfatizan la importancia del estado para controlar la violencia a través de su burocracia, sobre todo si la organización de la seguridad está creada para este fin. Algunos expertos como, por ejemplo Williamson¹²⁸, sostienen que las jerarquías, algunas veces, son preferibles a las reglas del mercado. Es decir, que hay ciertas condiciones en las cuales la burocracia pública es preferible a las organizaciones privadas. Esto ocurre, sobre todo, cuando hay varios competidores, ya que se pueden presentar oportunistas que pudieran afectar el servicio haciéndolo costoso y riesgoso. Esto es así ya que en algunos casos se podrían involucrar en hechos catalogados de inmorales en cuanto a su actuación, cuando están de por medio sucesos que tienen que ver con la protección de la soberanía del estado. En El Salvador en la actualidad existe una concepción economicista y comercial de la seguridad privada con el agravante de la politización en este sector por la polarización de dicha actividad, tanto pública como privada. Esta circunstancia entra en contradicción por tratarse de un servicio que por principio político es considerado un bien común y debe responder a los altos intereses del estado.

¹²⁷ James March, Johan Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review* 78, no. 3 (September, 1984).

¹²⁸ Oliver Williamson, "Public and Private Bureaucracies: A Transition Cost Economics Perspective," *Journal of Law, Economics and Organization* 15, no. 1 (1999).

Ahora bien, en el contexto de la seguridad privada en El Salvador, esta situación se pudiera agravar por la misma fragilidad institucional del estado, donde las instituciones que prestan este servicio han sido impactadas por todos los factores domésticos de la burocracia gubernamental y los externos de la economía de mercado y la globalización. Se observa así, que la privatización de los servicios de seguridad en las áreas específicas de apoyo logístico, inteligencia y comunicaciones podría permitir una eficiente operación de las empresas privadas. En este sentido, cuando hablamos del servicio para la prevención de las actividades delictivas, tales como crimen organizado y narcotráfico, surge la preocupación acerca de la confianza y lealtad de estas empresas que conduce a un descrédito del control funcional. Este control deficiente se evidencia de los incrementos de los costos y una inadecuada adaptación o cambios en el control político y la redistribución del poder que conducen al desbalance y al oportunismo. Como lo argumenta Williamson: “La sustitución de la burocracia pública por una firma privada, con o sin el apoyo de regulaciones se torna imposible”¹²⁹.

En definitiva, los institucionalistas, desde el punto de vista económico, consideran que la privatización del servicio de seguridad podría erosionar el control funcional y cambiar el control político. Por ello se muestran escépticos de las capacidades del estado para controlar la privatización de la seguridad. Por lo tanto estos autores consideran que el estado cuenta con los mecanismos apropiados para controlar la violencia y estiman que la privatización de la seguridad podría conducir a un desmejoramiento del control funcional haciéndolo más caro o inapropiado, originando un cambio del control político.

Desde el punto de vista de la institucionalización social de las empresas de seguridad privadas, se considera que ésta tendría poco o ningún efecto en el control funcional y social, o inclusive dadas las correctas condiciones surge la duda de que puedan tener un efecto positivo. La visión sociológica se centra en las instituciones sociales que definen una colectividad¹³⁰. Estos autores sostienen que la gente, por lo general, persigue propósitos en vez de intereses y miran las leyes en vez de las consecuencias esperadas.

¹²⁹ Williamson, “Public and Private Bureaucracies”, 311.

¹³⁰ James March and Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders,” *International Organization* 52, no. 4 (1998). Ver también Friedrich V. Kratochwil, *Rules, Norms, and Decision: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1998).

En el mundo en vías de desarrollo, como es el caso de El Salvador, las diferencias entre los controles a menudo son más grandes a medida que la relación entre autoridades internas e internacionales como el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se hace más tenue. La variedad de actores a escala internacional influyen los intereses y las acciones que son vistas como legítimas, de tal forma que la relación entre el estado y la estructura social es variable y la estructura social, en vez que el estado, es la más importante para la reproducción del control funcional y social.

Ambas institucionalizaciones tanto la económica como la social enfatizan elementos diferentes del control. Las dos se enfocan en distintas partes del proceso. Por esta razón llegan a diferentes conclusiones acerca de las diversas consecuencias de la privatización de la seguridad. Los economistas siguen la lógica de las consecuencias de la privatización y buscan los cambios funcionales y políticos del proceso. Los sociólogos, a su vez, siguen la lógica de la apropiación y observan los cambios funcionales y sociales característicos de la expansión de los reclamos de apropiación en la esfera privada y la conflictiva arena política.

Estos dos puntos de vista en su análisis no se excluyen entre sí. Por ejemplo, los institucionalistas-economistas asumen que el tema de la apropiación es importante en el análisis de la transición de la soberanía. Sin embargo, reconocen que una institución pública, aunque sea apropiada no se convierte automáticamente en la mejor solución para el control soberano, ya que puede ser el producto de un régimen político inaceptable por funcionamiento u origen. Los institucionalistas-sociólogos por su parte, en su teorización reconocen que no todos los valores tienen el mismo peso en su comportamiento y en general sostienen que éstos tienen más peso cuando son institucionalizados. En consecuencia, esta institucionalización es un proceso complejo dependiendo de la aceptación de los valores como buenos. Los valores se fortalecen según sea el grado mediante el cual se convierten en un bien común. Obviamente, también es importante la forma correcta de hacer las cosas para su incorporación a la práctica cotidiana y el grado en el cual estos son observados por los beneficios sociales y materiales.

Conclusión

Como lo hemos señalado anteriormente, este capítulo se ha enfocado en la evolución de la seguridad privada en El Salvador, a través de la descripción, análisis e implicancia de la seguridad en la gobernanza y gobernabilidad del país. Este examen se ha hecho a la luz de los principios democráticos que rigen el gobierno en la actualidad, así como los factores que se relacionan directa e indirectamente. Se ha argumentado por medio del análisis el impacto que tiene el poder de la privatización y la privatización del poder en el sector de la seguridad en El Salvador. Se ha demostrado que la evolución de la seguridad privada ha sido uno de los elementos que ha impactado la capacidad del estado de controlar y supervisar el servicio prestado por las empresas privadas en el marco del imperio de la ley y los principios de gobierno democrático. Es en este marco donde se destaca la seguridad como bien común estrechamente relacionada con los derechos fundamentales de cumplimiento obligatorio y base de la legitimidad de la acción gubernamental.

En el próximo capítulo se analizará en detalle la hipótesis sobre el control y supervisión de los servicios de seguridad privada en El Salvador. Esto con el fin de argumentar qué tan importante es esta actividad, obligación del estado, en proveer este bien común a una sociedad azotada en los últimos 20 años por la criminalidad urbana desbordada, el crimen organizado y el narcotráfico.

CAPÍTULO IV. CONTROL Y SUPERVISIÓN GUBERNAMENTAL DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL SALVADOR

“La soberanía de la comunidad, la región, la nación, el estado, solo tiene sentido si emana de la única soberanía genuina—de la soberanía del ser humano”

Vaclav Havel

Las últimas dos décadas han sido testigos del rápido crecimiento y consolidación de la industria global de la seguridad. Entre 19.5 y 25.5 millones de personas trabajan en compañías militares y de seguridad privada que ofrecen una amplia gama de servicios al estado, organizaciones internacionales, corporaciones y organizaciones no gubernamentales alrededor del mundo¹³¹. Muchas de estas compañías operan en zonas de conflicto armado, donde llevan a cabo funciones que anteriormente eran dominio exclusivo de las fuerzas armadas. En este contexto, las compañías militares y de seguridad están realizando actividades coercitivas tales como combate ofensivo, seguridad armada y la detención e interrogatorio de prisioneros. Pero también realizan actividades no coercitivas tales como asesoramiento militar y de seguridad, entrenamiento, transporte, alojamiento y colección y análisis de inteligencia. Algunas compañías ofrecen una amplia gama de servicios militares y de seguridad mientras otras se especializan en un número reducido de actividades.

La amplia externalización de las actividades militares y de seguridad pone en entredicho el paradigma surgido desde la creación del estado moderno en el siglo XVII. Este viejo modelo establece la soberanía como responsabilidad del estado y el compromiso de velar por la seguridad, siendo el primero y único garante del poder de la fuerza y la violencia. Aunque la seguridad privada no es un fenómeno nuevo en términos históricos, la reciente proliferación de empresas privadas de servicio militar y seguridad nos indican un claro giro de la conceptualización moderna de la seguridad.

¹³¹ Nicolas Florquin, "A Booming Business: Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2011: Moving Targets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 101.

Esta situación constituye un reto importante para el cuadro normativo y las estructuras de entrega de cuentas de la legislación internacional tradicional. Esta normativa asume ampliamente que el uso de la fuerza en el ámbito internacional cae dentro del mandato de las instituciones del estado. Es de particular preocupación la reducción del control del estado sobre las actividades de la seguridad, así como también la falta de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas de esta función, que en el ámbito de la democracia constituye un bien común de primer orden. No hay evidencia de que los servicios de seguridad privados son proclives a tener malas conductas en la prestación del servicio en comparación con la fuerza pública. Sin embargo, ambos podrían caer en conductas inapropiadas y peligrosas en la prestación del servicio. El estado a menudo falla en tomar las mismas medidas de control del personal que implementan las empresas de seguridad privadas, ya que muchos de los mecanismos de entrega de cuentas exigidos a la fuerza pública se tornan muy débiles o ausentes cuando se trata de aquéllas.

Cuando el estado permite que parte de la seguridad esté en manos de empresas privadas, está colocando actividades tales como selección, entrenamiento y operaciones de protección bajo el control de éstas, que, en conjunto están tomando las decisiones en esta materia en el terreno operativo. En la mayoría de los casos estas compañías subcontratan a otras o a individuos para ejecutar su cometido. De este modo el estado pierde por completo el control de la seguridad por la complicada relación que establece con la empresa contratada. Esta falta de control puede también traer otro tipo de problema desde el punto de vista del establecimiento de la cadena de mando, autoridad y comunicaciones.

Teniendo en cuenta la tridimensionalidad establecida por Tonkin, para efectos del análisis de la seguridad privada en este trabajo se enfocarán principalmente las dos primeras.

En algunos países se cuenta con un departamento para administrar y monitorear la ejecución del contrato en el terreno cuando es el estado quien contrata. En estos casos su función se limita a verificar que se cumpla la actividad de acuerdo a las pautas establecidas en el convenio, más que todo lo referido a los aspectos legales del mismo. Generalmente se ignora la calidad del servicio y la observancia de los parámetros funcionales. Se limita en el tiempo por no estar en algunos casos en la cadena de mando o cuando se están ejecutando las operaciones.

Esto nos refleja el contexto del problema del control que debe tener el estado cuando permite la privatización de la seguridad o cuando contrata directamente estos servicios a empresas del ramo. En este orden de ideas, el problema del control tiene dos consideraciones: la primera es la supervisión que se debe realizar de esta actividad cuando es ejercida por empresas privadas y la segunda es cuando el propio estado contrata este servicio. En este segundo caso, cuando el estado es el recipiente directo del servicio o estado-cliente, se puede observar la poca dificultad que se presenta para el monitoreo y seguimiento del servicio. También se facilita reconocer cuando se necesita hacer ajustes y cambios en el terreno, de acuerdo con la evolución de las condiciones del ambiente de seguridad.

La privatización de la seguridad, además de colocar en manos privadas esta tarea, considerada como un bien común en democracia, disminuye la capacidad del estado de controlar la violencia generada por las actividades criminales e ilícitas. Estas operaciones contrarias a la ley tienen múltiples interconexiones dentro y fuera del territorio no sólo en El Salvador sino en toda Centroamérica. Este país en la actualidad cuenta con una de las tasas de homicidio más elevadas de la región y del mundo¹³². La falta de transparencia en el sector de seguridad y defensa en general es hoy en día materia de preocupación en los países democráticos del mundo. La falta de transparencia en las actividades de las empresas de seguridad privada se ha convertido en una materia muy sensible a escala mundial, regional y particularmente en El Salvador. Esto es así porque involucra directamente no sólo al gobierno y a los ciudadanos, sino a las empresas que operan bajo conceptos netamente económicos, prestando un servicio conceptualizado como bien común. Esta situación que se presenta contradictoria en cuanto a los principios de funcionamiento entre las empresas y el servicio que prestan, evidencia una falta de apertura y transparencia para divulgar la información de las operaciones que desarrollan, exceptuándolas de la obligación de informar al público acerca de sus actividades.

Históricamente, las actividades de la seguridad privada en el mundo son consideradas menos peligrosas cuando se encuentran bajo un buen control por parte del

¹³² United Nations Office on Drugs and Crime, *2001 Global Study on Homicide Report: Trends, Context, Data* (Vienna, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime, 2001), 50, disponible en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf> [Consulta: 25 de noviembre de 2011].

estado. Sin embargo, tanto en el pasado como en el presente, las objeciones para estas operaciones radican, precisamente, en la falta de esa indispensable vigilancia y de rendición de cuentas a las que debe ser sometida esta actividad. Es por ello que este problema debe ser atendido para su solución, o al menos su disminución, a través de rigurosos mecanismos y procedimientos orientados a supervisar a las compañías del ramo en todos sus movimientos. Es evidente, que las dos primeras objeciones antes mencionadas no serán resueltas fácilmente con regulaciones. Esto es así porque la falta de principios de pertenencia de las empresas a la causa del bien común de la seguridad y el hecho de que éstas operan en un contexto fuera de la relación estado-ciudadano, las colocan como un actor moralmente problemático *per se*¹³³.

Una vez establecidas algunas de las características de lo que constituye el control y supervisión de la vigilancia privada en el mundo, la región y El salvador, en el marco del sistema democrático de gobierno que hoy rige la vida política del país, este capítulo tiene como objetivo el estudio y análisis del papel del estado en fiscalización de las empresas del ramo en el desarrollo del bien común de la seguridad.

Conceptualizaciones y definiciones de control y supervisión de la seguridad privada

Conceptualizar y definir la terminología en el sector de la seguridad privada es fundamental para consolidar una cultura de este servicio que facilite su comprensión. Esto es así, sobre todo en lo referente al papel del estado como responsable del bien común de la seguridad. Hablar del control y supervisión de la seguridad en general, pero de la seguridad privada en particular, hoy en día se ha vuelto un tema común del debate de ideas en el mundo académico, de gobierno, en el sector de seguridad y defensa y en la esfera empresarial, entre otros. No existe una conceptualización de seguridad privada que goce de aceptación general. Por ello y a los fines de esta tesis utilizaremos los siguientes criterios:

- a. Los servicios de seguridad privada tienen el objetivo general de proteger u ofrecer seguridad a las personas, bienes, emplazamientos, actos públicos, procesos e

¹³³ Sarah Percy, "Morality and Regulations" in *Mercenaries to Market: The Rise and Regulations of Private Military Companies*, ed. Simon Chesterman and Chia Lehnardt (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2007).

información respecto de los riesgos relacionados principalmente con actividades delictivas. Los servicios que tienen mandatos expresa o implícitamente ofensivos no se incluyen en esta categoría

- b. Estos servicios son prestados por entes jurídicos privados, individuos u organizaciones sin fines de lucro que trabajan por una remuneración.
- c. No son entidades públicas.
- d. Están oficialmente acreditados y reglamentados.
- e. Los servicios que prestan estas personas, naturales o jurídicas pueden ser de carácter preventivo, de apoyo a los órganos públicos encargados de hacer cumplir la ley y donde esté permitido, complementarios de los servicios de dichos órganos.

Supervisión y control de los Servicios Privados de Seguridad

Para efectos de esta tesis, el uso de la palabra “*control*” se refiere a todas las leyes, reglamentos, regulaciones y protocolos existentes a nivel nacional e internacional orientados a facilitar la función del estado de velar por el ejercicio profesional de los servicios de seguridad privados. En cuanto a la palabra “*supervisión*” se refiere a todos los mecanismos, instrumentos, tecnología y recursos usados por el estado para asegurar el cumplimiento de las regulaciones.

De conformidad con la responsabilidad primordial de los estados de garantizar el bien público de la seguridad de los ciudadanos, la supervisión y control de las actividades de los servicios de seguridad privada, es responsabilidad de los gobiernos. La supervisión de esta ocupación debería tener por objeto velar por el respeto de la ley e impedir los excesos y abusos de poder en el desempeño de sus funciones. Es posible lograr una supervisión y control efectivo de estos servicios mediante una regulación completa de los mismos.

Si bien hay normas de las Naciones Unidas relativas al uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹³⁴, no existe ninguna norma específica de

¹³⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las para los Derechos Humanos, Resolución 34/169, “Código de Conducta Para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, 17 de diciembre de 1979, disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm>> [Consulta: 13 de febrero de 2012].

esta organización referida a la seguridad privada civil. Sin embargo, hay un número cada vez mayor de informes, declaraciones y modelos internacionales, así como manuales que piden la regulación efectiva de estos servicios y ofrecen algunas pautas. Cabe mencionar, entre otros, el informe del Centro de Coordinación de Europa Sudoriental y Oriental para el Control de las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras sobre las empresas de seguridad privada de Europa sudoriental. El Código de Conducta de Sarajevo para estas compañías y las directrices asociadas para los interesados en la contratación de estos servicios; la Declaración Conjunta de la Confederación de Servicios de Seguridad Europeos (CoESS) y la Confederación Europea de Sindicatos (UNI-Europa) sobre la armonización europea de las leyes que rigen este sector y el Estatuto Modelo de la Asociación Internacional de reguladores de las entidades de seguridad e investigación para la reglamentación de los agentes de este tipo de actividad y sus empleadores¹³⁵.

El estado del control de la seguridad privada en El Salvador bajo la óptica de las empresas de seguridad privada asociadas en la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS)

La seguridad privada en El Salvador, como ya fue explicado en el capítulo anterior, tiene sus antecedentes con la creación de los serenos y los de finales del siglo XIX. Sin embargo, antes de los acuerdos de paz de 1992, que dieron origen a cambios importantes en lo relacionado al sector de seguridad en este país, el estado contaba con la Policía Nacional, la cual ejercía el control de la seguridad privada en todo el territorio nacional. Es de hacer notar que en la década de los 80, por las condiciones socioeconómicas que vivía esta nación, se autorizó el ingreso de empresas extranjeras para prestar estos servicios.

¹³⁵ Véase también United Nations Office on Drugs and Crime, *Introductory Handbook on the Policing Urban Space* (New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011), disponible en <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/11-80387_ebook.pdf>; Eden Cole, Philipp Fluri and Thomas Shanahan, *Enhancing Security Sector Governance in the Pacific* (New York: United Nations Development Programme, 2010), disponible en <http://www.undppc.org.fj/_resources/article/files/Enhancing%20Security%20Sector%20Governance%20in%20the%20Pacific%20Region.pdf>; Organization for Economic Co-operation and Development, *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (Paris, France: Organization for Economic Co-operation and Development, 2007), disponible en <http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_33721_38907340_1_1_1_1,00.html>

En este orden de ideas, tomando en consideración las categorías de Tonkin señaladas anteriormente, en cuanto a las responsabilidades del estado donde reside la compañía que presta servicios en otro estado, observamos que en El Salvador no había ni hay una legislación que regule a estas compañías transnacionales que operan en el país. Ellas sólo están reguladas, al igual que las empresas nacionales, como una actividad comercial en cuanto al funcionamiento. Igualmente son supervisadas por la Policía Nacional Civil y las demás entidades del estado encargadas de esta función, pero desde una óptica económica e impositiva.

Es importante señalar que hay cierta legislación de alcance internacional que impone un número de obligaciones a los estados donde residen las compañías que operan en otros países. Esto tiene por objeto que cumplan con ciertas acciones a fin de prevenir conductas inapropiadas y aplicar sanciones en el caso que éstas se presenten.

Desde el punto de vista de control, la legislación que rige los Servicios Privados de Seguridad en El Salvador a partir de la firma de los acuerdos de paz, según el informe presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, no establece ningún tributo especial (impuesto, tasa, etc.). No obstante ello, las empresas, desde su creación y funcionamiento, cumplieron con la tributación de toda actividad comercial¹³⁶, como por ejemplo: escritura de constitución con personería jurídica, impuesto a la renta, número de identificación tributario, registro de comercio, impuesto al valor agregado, impuesto de compra de equipos (armas, radios, teléfonos, vehículos, equipos de oficina, etc., como herramientas de trabajo) y el Impuesto al Seguro Social.

Con esta ley, los Servicios Privados de Seguridad funcionaban de acuerdo con la aprobación emitida por el Director de la Policía Nacional Civil hasta la promulgación de la “Ley de Servicios Privados de Seguridad”, vigente desde el 14 de diciembre del año 2000. El Decreto 227, derogó el Decreto No. 818 que regulaba la actividad de estos servicios. En la promulgación de la actual Ley se modificó el procedimiento de aprobación de las empresas y además de los impuestos normales de toda actividad

¹³⁶ Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador. *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional*, (San Salvador, El Salvador: UNAPS, 2009). Informe presentado ante las autoridades del gobierno nacional por la UNAPS.

comercial, se impusieron nuevos tributos, por ejemplo: el de funcionamiento previo al pago de los derechos fiscales, de acuerdo con la clasificación siguiente:

1. De cero a 30 personas empleadas se paga el equivalente a tres salarios mínimos.
2. De 32 a 60 personas, seis salarios mínimos.
3. De 61 personas en adelante, diez salarios mínimos.

En definitiva, se considera que por dar empleo hay que pagar impuesto. Esto contraviene el artículo 37 de la Constitución Nacional. Para el año 2012 existían en el país 404 empresas de Seguridad Privada, de las cuales la mayoría son de capital nacional con una reducida participación de capital extranjero o mixto¹³⁷. Hasta el año 2002 existían en el país 84 compañías dedicadas a este ramo, en comparación con las 404 que existen hoy día en el año 2012, Esto significa que en diez años casi se ha quintuplicado esta actividad. De acuerdo con la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, las empresas extranjeras deberían tener una regulación especial fundamentada en los artículos 95 y 115 de la Constitución de la República, los cuales dan prioridad a las empresas de capital nacional y un tratamiento especial a los salvadoreños por nacimiento para el desarrollo de ciertas actividades económicas, entre las cuales está la seguridad privada¹³⁸. Es más, este sector debería tener un trato muy especial por tratarse de la seguridad pública interna, materia de prioridad para el estado y que debe estar en manos de connacionales de acreditada reputación, reconocida honestidad y patriotismo.

Según el reporte de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, el establecimiento y funcionamiento de sus filiales constituyen un apoyo al estado y un servicio a la sociedad. El costo de éstas lo cubren las empresas privadas de diferentes giros comerciales y comunidades (residencias, colonias, pasajes, avenidas, templos religiosos, etc.). En otras palabras, es la sociedad contribuyendo a la política de seguridad ciudadana, lo cual es relevante y de beneficio común. Esto deriva en un dividendo por el costo de la inversión privada en autoprotección (encomiable por parte de los usuarios) y finalmente, por la liberación de recursos humanos (policiales). El ahorro que esta actividad representa

¹³⁷ Estadística facilitada por el Comisionado director de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad (Policía Nacional Civil), en entrevista con el autor, ocho de diciembre de 2011.

¹³⁸ Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador. *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional*, (San Salvador, El Salvador: UNAPS, 2009).

puede ser aprovechado por el estado para atender otras áreas sociales. Ello se lograría con una política de seguridad pública integral bien definida

La legislación relativa a la Regulación, Registro y Control de la actividad de los servicios de seguridad privada, referente al campo laboral, mercantil, fiscal, educativo y de seguridad tanto pública como privada, adolece de incongruencias. Esta circunstancia genera desigualdad, injusticia y desarmonía entre el estado, los usuarios, los prestadores de estos servicios y sus empleados como parte de la realidad nacional., por ejemplo:

1. Categoría de empresas en razón fiscal, relativa a los recursos humanos empleados, de acuerdo al Art. 8 de la Ley de Servicios Privados de Seguridad:
 - a. Empresas pequeñas de cero a 30 agentes pagan \$ 475,20 por funcionario.
 - b. Empresas medianas de 30 a 60 agentes pagan \$ 950,40 por funcionario.
 - c. Empresas grandes de 61 agentes en adelante pagan \$ 1.584,00 por funcionario.

En definitiva, existen empresas que cuentan con más de 2.000 agentes y, de conformidad con la ley, pagan lo mismo a las que tienen 61 agentes. Esto evidentemente viola el principio de igualdad ante la ley, ya que se debería considerar este servicio de acuerdo con lo que establecen los Art. 115 y 131, numerales cinco, seis, 11, y 21, de la Constitución Nacional.

2. Categoría de acuerdo a los tipos o clases de usuarios del servicio, conforme al mercado. En este aspecto se aprecia:
 - a. Usuario de pago bajo (colonias, residencias, tiendas, mercados, templos religiosos etc.).
 - b. Usuarios de pago mediano (empresas pequeñas, medianas y grandes).
 - c. Usuarios de pago alto (embajadas y consulados, instituciones bancarias, corporaciones, instituciones estatales, autónomas y semiautónomas).

En definitiva, existen usuarios de pago alto, no solamente por el precio que se cobra, sino también por la cantidad de recursos humanos empleados (contratados).

Otro aspecto fundamental en relación al control y supervisión de los Servicios Privados de Seguridad en El Salvador lo constituyen las relaciones entre las empresas, el

estado y los usuarios. Así se puede observar cómo, desde el punto de vista de cada una de las ramas del poder del estado se da esta relación:

1. Desde el poder ejecutivo, el estado interviene a través del Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobernación y Justicia, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Seguridad Social y Ministerio Público.
2. Desde el órgano legislativo como cuerpo colegiado, la intervención se da a través de la comisión de seguridad y defensa nacional para lo relacionado con la legislación que rige todo lo relativo a la estructura organizativa, funcionamiento y relación con el estado.
3. Desde el órgano judicial como responsable de la administración de justicia, se influye al tener la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

En el marco de estas relaciones formales hay conexiones desde el punto de vista económico como empresa-cliente con cada una de las ramas del poder del estado. Esto ocurre, ya que los Servicios Privados de Seguridad proveen resguardo a las instalaciones y al personal de todas las instituciones del gobierno. Sin embargo, se observa duplicidad de impuestos por un mismo hecho generador, establecidos en leyes análogas, (Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares, Código de Comercio y Código del Trabajo).

En la relación estado-empresas, desde el punto de vista del pago del servicio prestado, se ha creado una cultura del retardo en la cancelación del servicio de acuerdo con el contrato. Esto llega al punto de existir una demora que alcanza los 90 días y hasta más. Según el informe de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, en septiembre del año 2009 la mora en el pago alcanzaba un monto de \$ 447,700.00 en diversas instituciones del estado.

En cuanto al entrenamiento del personal de agentes de estos servicios privados de seguridad, la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad considera los siguientes aspectos:

1. El curso de la Academia Nacional de Servicios Privados debería ser servido oficialmente sin costo, como otros que brinda el Instituto Salvadoreño de

Formación Profesional (NSAFORP) por medio de un convenio con el Ministerio del Trabajo. Este curso tiene un costo, en la práctica, de \$200,00 el cual es pagado por el participante o agente, lo que afecta la economía del trabajador y consecuentemente de la familia. Profesionalmente el curso de esta academia, no es garantía para que el agente de seguridad privada, pueda desempeñar su trabajo.

2. Las empresas no autorizadas, que funcionan al margen de la ley, están en ventaja con relación a las empresas legales, ya que no cumplen con la exigencia de entrenamiento de personal, ni de toda la exigencia económica y administrativa y deberían ser investigadas por las autoridades.—Estas empresas ilegales traen nefastas consecuencias a las víctimas que se puedan generar de las actuaciones ilegales y no profesionales que podrían estar involucradas con violación de los derechos humanos, las actividades del crimen organizado y el narcotráfico que tanto afecta al país. La alta rotación de personal motivada por el desplazamiento y escasez por temporalidad y migración laboral por exigencias de la legislación económica.
3. Exceso de requisitos y gastos para los agentes y el personal que trabaja en las agencias de seguridad privada. Tal es el caso de la reducción en el tiempo de validación de la licencia de porte de armas.

De acuerdo con el Presidente del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) en relación a la carga impositiva y la legislación que la rige se observan los siguientes problemas¹³⁹:

1. La ley de Gravámenes de Relacionados con el Control y Registro de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares contempla otro impuesto igual por funcionamiento de 1.142 dólares que se hace efectivo a través del Ministerio de la Defensa Nacional. Este derecho es igual para todas las empresas, es decir, viola la igualdad ante la ley o equidad jurídica. En consecuencia, existe doble tributación por el mismo hecho generador (funcionamiento) y además, no establece diferencia por el patrimonio social, ni incluye a las empresas de investigación, a los servicios de protección patrimonial, ni las asociaciones de

¹³⁹ René Alcides Rodríguez Hurtado (Presidente de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNASP) de El Salvador), en entrevista con el autor, mayo 12 de 2011 en San Salvador, El Salvador (transcripción en anexo).

vigilantes y ni las de vigilantes independientes. Esto sin contar una gran variedad de actividades que hoy en día no están consideradas en El Salvador como seguridad privada. Tal es el caso de las actividades de blindaje de vehículos, control del espacio cibernético, instalación de equipos de vigilancia y control para instalaciones, etc.

2. Recargo sobrevalorado por la renovación de la matrícula de las armas de fuego en el cual no se toma en cuenta la depreciación de estas armas por uso y años de servicio. Ejemplo de esto es que un arma de diez años de uso paga igual que una que se adquiere nueva; los derechos fiscales para matrículas de armas no incluyen: marca ni calibre, ya que no es lo mismo un arma marca Colt que una marca Rossi.
3. En relación al uso de los seguros de responsabilidad civil, las compañías de seguros en pocos casos de reclamo han resuelto favorablemente al cliente. En este orden, en el año 2004, de 68 casos tratados, solo en dos de ellos las compañías de seguro resolvieron respondiéndole al usuario. Por otra parte, los Servicios Privados de Seguridad pagaron la cantidad de 17.350 dólares en pólizas y pagaron un total de 62.000 dólares por reclamos no satisfechos por las compañías de seguros¹⁴⁰.
4. El Código de Trabajo fue promulgado antes de que este servicio de seguridad privada fuese incluido como una actividad sometida a esta normativa, motivo por el cual hay ciertos aspectos del código que deben ajustarse para que lo cubran en el contexto de su actividad.

De acuerdo con el Secretario de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad y del informe presentado por ésta al gobierno nacional en septiembre de 2009, podemos llegar a las siguientes conclusiones desde el punto de vista de esta organización¹⁴¹:

1. Es urgente una revisión de la ley que rige a los Servicios Privados de Seguridad para su modificación o derogación con el objeto de evitar que las empresas se debiliten. Tal debilitamiento afectaría al país desde el punto de vista económico,

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ Carlos Rivas Naranjo (Secretario de la Unión Nacional de Agencias de Seguridad Privada (UNASP) El Salvador), en entrevista con el autor, mayo 12 de 2011 en San Salvador, El Salvador (transcripción en anexo).

social, político y particularmente de la seguridad, lo cual constituye un elemento fundamental de la paz y estabilidad de la nación y de la región.

2. Debe hacerse una clasificación de los usuarios en relación al pago en bajos, medios y altos. No se puede aumentar el pago del servicio a los catalogados como bajos y medios para poder cumplir con lo establecido en el Código del Trabajo actual. Los usuarios catalogados como altos, lo cual incluye a las instituciones del gobierno, empresas autónomas y semiautónomas son de fácil constatación mediante las licitaciones y auditorias de las contrataciones de servicio.
3. Los problemas planteados por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad podrían ser de fácil comprobación a través de un diagnóstico y auditoria, cuyos insumos serían útiles para entender y aplicar las formas planteadas en el informe, así como también otra posible solución.
4. La magnitud del problema esbozado en este informe, así como en las entrevistas llevadas a cabo con algunos miembros de la referida Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad requiere de la atención inmediata del más alto nivel del gobierno y de los tres poderes del estado. La seguridad privada es uno de los actores más importantes que interactúa en el ambiente de seguridad del país catalogado por los últimos gobiernos como un problema de estado.
5. Es necesario entender que estos servicios por su naturaleza coadyuvan al esfuerzo del estado en proveer el bien común de la seguridad, particularmente en la situación actual, cuando El Salvador se encuentra sumido en una situación de inseguridad interna producto de la actuación del crimen organizado y el narcotráfico que afectan a toda Centroamérica.
6. La seguridad privada que funciona legalmente en el país no cuenta con ningún incentivo o política de fomento empresarial, por contar con una legislación cargada de exigencias en lo administrativo y en lo fiscal que las desestimula.
7. En relación a los costos del servicio, la mayoría de los usuarios, debido a la situación delincuencial y de violencia que vive el país, demandan el servicio por razones económicas y no tienen la posibilidad de absorber incrementos de precios.
8. La reforma o modernización de la legislación que rige estos servicios debe inspirarse en el principio de ver a la seguridad como un bien común con búsqueda de la paz y armonía social, función principal del estado con la ayuda en este caso de empresas especializadas en esta actividad.

Finalmente, el informe presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad a los poderes del estado en septiembre del año 2009, lamentablemente no tuvo la receptividad que demandaban las circunstancias de inseguridad y criminalidad existentes y sólo se recibió el acuse de recibo por parte de un solo miembro de la Asamblea Legislativa Nacional para su estudio y posterior análisis.

Obligaciones y responsabilidades del estado en el control y supervisión de las actividades de los Servicios Privados de Seguridad

El análisis del control y supervisión de los servicios privados de seguridad en El Salvador nos lleva a revisar la legislación primaria y la secundaria a escala internacional. Para esto, como ya se ha mencionado, se requiere identificar tres categorías de estado en lo pertinente al control de esta actividad privada: el estado que contrata el servicio, el estado sede de la compañía que presta el servicio y el estado que los recibe¹⁴². La finalidad del presente trabajo es determinar la naturaleza de la seguridad privada en Latinoamérica y particularmente en El Salvador. En función de este objetivo, enfocaremos nuestro análisis en las categorías denominadas el estado que contrata los servicios y el estado donde se presta el servicio.

El estudio de la responsabilidad del estado con la actuación de la seguridad privada tiene una intrincada relación con la Comisión de Legislación Internacional (ILC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, que ha venido considerando este tema desde 1953. En el año 2001, esta Comisión adoptó el texto completo de los artículos referidos a las responsabilidades de los estados de cualquier actuación incorrecta de esta actividad privada, con su debida explicación adjunta. La asamblea general de las Naciones Unidas tomó nota de esta normativa y recomendó a los gobiernos del mundo prestarle atención, además de anexarlo a la resolución 56/83 del año 2001¹⁴³. En forma consecutiva, desde el año 2004 hasta el año 2007, dichas normas han sido ratificadas y recomendadas extensamente en la práctica.

¹⁴² Hannah Tonkin, *State Control Over Private Military and Security Companies in Armed Conflict* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011), 54.

¹⁴³ James Crawford, ed., *The International Law Commission's Articles On State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge, U.K: Cambridge University Press, 2002), disponible en <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf>.

Aunque los artículos mencionados no han sido adoptados como un tratado y no crean obligación de cumplimiento, ellos representan la visión de un gran número de publicistas, los cuales han sido considerados muy persuasivos. Sin embargo, el principio básico de la responsabilidad del estado es que éste solamente responde de sus propias actuaciones y no de las de quienes habitan en su territorio. Ahora bien, bajo ciertas circunstancias, la conducta impropia de un actor privado podría dar pie para una posible responsabilidad del estado. En este sentido hay dos formas en las que esto pudiese ocurrir: primero, que esa conducta pudiera ser atribuida al estado en virtud de la relación directa entre éste y el actor privado. En dicha circunstancia, el comportamiento inapropiado del particular podría en sí mismo constituir una actuación inadecuada internacional, dando pie a la responsabilidad del estado.

En segundo lugar, no importando la pregunta de la atribución del hecho, el estado podría incurrir en responsabilidades si falla en cumplir con sus atribuciones de tomar acciones preventivas en relación a los actores privados. Ejemplo de esto es cuando el estado tiene el deber de ser diligente en prevenir conductas inconvenientes. En este caso se podría incurrir en una falta de responsabilidad al no tomar acciones precautelares. La pregunta clave no es si la conducta inapropiada es atribuible al estado. La pregunta es si el estado, como un sistema administrativo completo, falló en tomar los pasos adecuados para prevenir esta conducta. Ahora bien, cualquiera que sea el modo de atribuir la responsabilidad, el hecho de no encontrar al estado responsable, no exonera de obligaciones al actor privado bajo la legislación internacional o nacional.

El Salvador es signatario de los acuerdos establecidos por las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. La resolución 56/83 de la asamblea general de las Naciones Unidas ha ratificado por tres veces consecutivas, como ya fue explicado anteriormente, el articulado mencionado en materia de la responsabilidad del estado en relación a la actuación de los actores privados. En este sentido, como ya se señaló, la constitución y las leyes correspondientes de este país han sido diseñadas y promulgadas en concordancia con lo establecido por la Comisión de Legislación Internacional en esta materia relacionada con los actores privados y la legislación internacional. La Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad ha demandado la modificación de los artículos 95 y 115 de la Constitución Nacional, sobre las condiciones que deberían

contemplarse para las operaciones de compañías de seguridad privada de capital extranjero o mixto.

La concepción de la responsabilidad del estado en El Salvador se ha desarrollado en los últimos 20 años bajo dos premisas que han influido en el ámbito de la seguridad privada: el proceso político de democratización y pacificación del país a raíz de los acuerdos de paz de 1992 y la concepción netamente económica y comercial de las empresas de seguridad privada. En consecuencia, hay un alejamiento total de lo que debe ser el control y supervisión que hoy día un estado democrático debe ejercer sobre la seguridad como bien común.

La gerencia de la función de la seguridad debe ser entendida en la actualidad a través de un nuevo modelo de gerencia pública que favorece la participación del sector privado en la entrega de este bien común. El objetivo de esta nueva gerencia es aumentar la eficiencia y eficacia de este servicio público, que es responsabilidad fundamental del gobierno.

Se puede concluir que en El Salvador, contrario a la tendencia mundial en materia de gerencia de seguridad, se observan dos condiciones que han traído como consecuencia, en primer lugar, la politización de la seguridad como actividad fundamental del estado, y en segundo lugar, la concepción de la seguridad privada como una actividad económica ordinaria. Esto se evidencia al analizar la estructura organizativa de la institución más importante de la seguridad en este país como lo es la Policía Nacional Civil, a raíz de los acuerdos de paz y la legislación que fundamenta la participación privada en esta materia como una actividad netamente económica, la cual es regulada con una orientación exclusivamente de orden fiscal.

La privatización de la seguridad bajo el nuevo concepto de gerencia pública

Los que defienden la nueva gerencia pública en los asuntos de seguridad se avocan a la utilización de mecanismos de mercado para la participación privada en la entrega de servicios públicos considerados bienes comunes como lo es la seguridad. La disciplina gerencial, particularmente tomada de la gerencia empresarial y la estructuración de

relaciones a través de contratos, son características importantes de esta modalidad¹⁴⁴. La contratación y el control gerencial entre el sector público y privado para una prestación adecuada se fundamentan en que la eficiencia, de acuerdo con la nueva gerencia pública, se logrará porque el gobierno seleccionará la mejor empresa de servicio por su nivel de competitividad para ganar el contrato, asegurando un precio óptimo.

La nueva gerencia pública involucra una reformulación de la relación tradicional del sector público y privado. Las empresas pueden ahora entrar en áreas previamente consideradas de dominio del estado, porque éstas se hacen socias para la entrega de servicios considerados bienes comunes, como es el caso de la seguridad. Esto contrasta con el entendimiento convencional que la privatización es una transferencia de los derechos de propiedad del sector público al privado. Esta situación se presenta cuando se aplica la nueva gerencia pública en asuntos soberanos y la participación privada involucra servicios que derivan del conocimiento en el uso de la fuerza. Es más, aún las empresas privadas se benefician del conocimiento adquirido en la institución militar, seguridad, inteligencia y administración de personal en el momento en que los contratados prestaban su servicio militar y/o policial al estado.

En el caso de El Salvador, de acuerdo con el informe citado, presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, aún persisten ciertas concepciones en relación a la seguridad privada. Se mantiene un estereotipo de que son un excelente negocio que arroja grandes ganancias, que la mayoría operan al margen de la ley, que pertenecen a los partidos políticos, que son explotadores del trabajador, extorsionadores de clientes, involucrados en hechos delictivos y que constituyen ejércitos privados¹⁴⁵. En consecuencia, existe una percepción errónea y alejada de la realidad sobre lo que constituye hoy en día esta actividad, no como un sustituto desplazando al estado de su responsabilidad principal, sino como un asociado complementando su labor bajo un control y supervisión transparente que incentive la eficiencia y eficacia del servicio prestado.

¹⁴⁴ Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, and Lynn Ashburner, *A The New Public Management in Action* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2006).

¹⁴⁵ Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador. *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional*, (San Salvador, El Salvador: septiembre de 2009). Informe presentado ante las autoridades del gobierno nacional por la UNAPS.

En El Salvador hay dos problemas fundamentales que afectan directamente el control y supervisión de los servicios de seguridad privada: la fuerte politización del sector de seguridad y la conceptualización de estos servicios como entidades netamente comerciales. Desde el proceso de pacificación iniciado con los acuerdos de paz de 1992, el país, y más aún el sector de seguridad, quedaron divididos en dos partes, es decir, los ex guerrilleros y los representantes gubernamentales, particularmente la institución militar. Esta división persiste todavía en el sector de seguridad y se observa más aún en la estructura de la Policía Nacional Civil, donde existen dos bandos bien definidos, sobre todo a nivel del liderazgo de dicha institución.

Pero es más, hasta el sector empresarial de la seguridad está igualmente dividido en dos bandos: las que son propiedad de oficiales retirados de las fuerzas armadas y de la policía, por una parte y las de ex guerrillero por la otra. Esto tiene repercusión en la contratación de agentes para el servicio, además de la relación de tipo administrativo con el gobierno. Esta cultura política en el país y en el sector de seguridad y defensa constituye una gran limitante para lograr la acción del estado en su función de controlar y supervisar la seguridad privada bajo una normativa y práctica procedimental. Este control ocurre bajo concepciones de tipo político-ideológico. El segundo aspecto es la concepción de los servicios de seguridad privada con una óptica netamente comercial. Esta concepción limita la capacidad del estado para ejercer el control y supervisión en forma eficiente y eficaz, ya que se ignora a la seguridad como un bien común e impide el desarrollo de normativas adecuadas que garanticen la eficiencia y eficacia con el empleo de estos servicios como complemento y no como sustituto.

Tendencias de eficiencia y eficacia para el control y supervisión en la nueva gerencia pública de la seguridad

De acuerdo con Lane, la eficiencia y eficacia están presentes en la lógica que se sigue en la nueva gerencia pública de seguridad. Como un resultado de esta política se sugiere una reducción en el costo para el gobierno¹⁴⁶. La eficiencia y eficacia necesitan ser entendidas en forma comprensiva en términos económicos. Esto quiere decir que estos

¹⁴⁶ Alex Matheson, review of *New Public Management*, by Jan-Erik Lane, *International Public Management Journal* 4, (2000): 115-118.

factores deben ser calculados por la cantidad de insumos utilizados para alcanzar un producto. En consecuencia la mayor efectividad deberá ser alcanzada con el menor número de insumos¹⁴⁷.

Entendiendo que el objetivo del gobierno es proveer la seguridad con calidad, en la cantidad necesaria y con regularidad, el mejor mecanismo para alcanzarlo es asumir que debe ser vetada toda empresa que ofrezca el menor costo. Consecuentemente, el establecimiento de objetivos tendentes a ser balanceados influye en que el liderazgo político juzgue que el nivel del servicio esperado (eficiencia asignada) esté bis-a-bis con el costo presupuestario. En la práctica, la eficiencia y eficacia no siempre son alcanzables. Ningún factor económico debe afectar el proceso de selección de la mejor empresa a ser contratada. Mientras más sensitivo es el servicio a ser externalizado, más pueden estos factores afectar la decisión de contratar una empresa en particular. Un buen ejemplo de esta situación lo constituyó la asignación en Estados Unidos de un contrato valorado en 239 millones de dólares a la empresa Británica AEGIS para coordinar un sistema de seguridad en Irak. De acuerdo con un representante del ejército de esa nación, el criterio prevaleciente para la adjudicación del contrato fue la capacidad tecnológica de la empresa en comparación con otras seis competidoras en el proceso de licitación¹⁴⁸.

En el caso de El Salvador sucede totalmente lo contrario. De acuerdo con las entrevistas al Presidente y Secretario de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad y el informe presentado por esta asociación al gobierno en relación al funcionamiento de la seguridad privada, se observa que este país cuenta con las empresas de seguridad con el menor costo del mercado en comparación con sus pares de la región. Ello a su vez se une a los salarios que, en algunos casos son menores al mínimo establecido por la ley. Y, finalmente, las jornadas laborales que se cumplen en dos turnos consecutivos, atentan contra los derechos fundamentales y ponen en riesgo el servicio prestado. Esto quiere decir, que el concepto comercial y económico imperante es completamente contrario a lo que establece la nueva gerencia de servicio público de seguridad de acuerdo con lo explicado anteriormente. La competitividad de las empresas

¹⁴⁷ David Rosenbloom, Robert Kravchuk, and Richard Clerkin Rosebloom, *Public Administration Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* (New York: McGraw-Hill, 1993).

¹⁴⁸ Mary Pat Flaherty, "Iraq Work Awarded to Veteran of Civil Wars," *Washington Post*, June 16, 2004, disponible en <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A44945-2004Jun15.html>> [Consulta: dos de febrero de 2011].

de seguridad en El Salvador se fundamenta en presentar el menor costo y mayor regularidad de operaciones de servicio, sin tomar en cuenta las capacidades tecnológicas, calidad, cantidad, eficiencia y eficacia, en el marco del ambiente de inseguridad tan elevado en el país. En otras palabras, se propician todas las condiciones para que el servicio externalizado por el gobierno no satisfaga las necesidades actuales.

Control y supervisión a través del contrato de servicio entre el gobierno y una empresa privada de seguridad

Desde el punto de vista del control y supervisión de la seguridad privada, un tema importante a considerar es la contratación entre el gobierno y las empresas de este ramo. En este sentido, el ambiente en el cual se va a llevar a cabo el servicio, como en la mayoría de los casos, son las zonas de conflicto y posconflicto. El nivel de riesgo asociado con este entorno puede afectar en forma adversa la eficiencia y eficacia del servicio prestado. Por ejemplo, la incertidumbre podría cambiar en forma significativa la cantidad y calidad de los recursos necesarios para cumplir con el objetivo¹⁴⁹. En este aspecto, en testimonio público sobre el papel de las empresas de seguridad en Irak, el director de la Agencia de Gerencia y Capacidad del gobierno de Estados Unidos reconoció que dadas las expectativas de un ambiente de seguridad benigno que requeriría un nivel mínimo de riesgo, el costo de la seguridad privada indudablemente sería una diversificación de recursos. Por otra parte, la entrega de un servicio en ambientes de inestabilidad cuando se está formalizando un contrato, podría tornarse en un problema complejo para visualizar y codificar todas las eventualidades involucradas¹⁵⁰. En lo relativo a las contrataciones de seguridad por parte del gobierno, se puede decir que uno de los temas de más importancia y actualidad es el relacionado con la diferencia entre la eficiencia en los objetivos asignados a la seguridad privada y los resultados obtenidos en la práctica. Esto implícitamente denota la importancia de la práctica gerencial interconectada de lo público y lo privado para el control del proceso desde el liderazgo decisorio hasta el nivel más bajo en el terreno.

¹⁴⁹ J. Eric Fredland, "Outsourcing Military Force: A Transactions Cost Perspective on The Role of Military Companies," *Defense and Peace Economics* 15, no. 3 (2004).

¹⁵⁰ See Sylvie Trosa, "The Era of Post-Managerialism?" in *Managerialism: The Great Debate*, ed. Mark Considine and Martin Painter (Victoria, Australia: Melbourne University Press, 1997), 239-254.

En El Salvador, los convenios del gobierno con las empresas de seguridad privada están fundamentados en la legislación general que rige la materia para cualquier contrato, ya que estos servicios tienen una concepción netamente económica y fiscal. No existe ninguna regulación que se enfoque en los aspectos de la reserva que se debe de tener en el sector de seguridad y defensa del estado para permitir la participación privada, bajo un exhaustivo control y supervisión del mismo. Esto es importante al tratar una materia vinculada con los altos intereses de la nación en relación a su soberanía, no solo territorial sino de todos los aspectos que rigen el acontecer del país.

El control y supervisión en la nueva gerencia pública en el gobierno y el uso de la asociación pública-privada

La nueva gerencia pública en el sector de la seguridad está transitando desde el punto de vista del control y la supervisión de la entrega de cuentas política a la entrega de cuenta gerencial¹⁵¹. En la gerencia pública los políticos identifican los objetivos, instruyen a los gerentes para que los implementen. Los gerentes del sector público que actúan fuera de los cánones tradicionales de los servidores públicos, ejercen un buen grado de autonomía y discreción para alcanzar los objetivos y son más activos en la toma de decisiones y la solución de problemas. Ellos también se comprometen en el ciclo de la retroalimentación entre las ideas políticas y su implementación. Los gerentes públicos que practican la nueva gerencia pública en el sector de seguridad necesitan desarrollar experiencia en el comando y control de las funciones militares y de seguridad.

En realidad, la participación de las empresas privadas de seguridad en el día a día se modela en la teoría y la práctica alrededor de la noción de la asociación pública-privada, lo cual puede extenderse desde la externalización de una función simple o un sector completo de servicio en una empresa conjunta dirigida totalmente por el gobierno. Pero con la participación privada, las estructuras emergentes o que evolucionan gerencialmente entre lo público y lo privado, le dan un sentido pragmático a la noción de la asociación pública-privada en la nueva gerencia pública del sector de seguridad. En

¹⁵¹ Bruce Baker, "Uneasy Partners: Democratization and New Public Management," in *Contesting Public Sector Reforms Critical Perspective: International Debates*, ed. Pauline Dibben et al. (Basingstoke, U.K.: Palgrave Mcmillan, 2004).

consecuencia, es necesario hacer ajustes y contribuciones de diferentes oficinas para la administración de las interfaces entre ambos sectores en la nueva gerencia pública de la seguridad.

Lamentablemente, en El Salvador, la politización del sector de seguridad mantiene a las instituciones divididas por consideraciones de carácter ideológico como son la Policía Nacional Civil, la fiscalía, los tribunales, etc., lo cual hace prácticamente imposible poder introducir estas concepciones modernas de la gerencia del sector como lo es la nueva gerencia pública del sector de seguridad. En este sentido, resulta sumamente difícil tratar de implementar cualquier proceso tendente a modernizar la administración pública de la seguridad si existe la polarización interna representada por los mismos grupos que negociaron los acuerdos de paz hace 20 años y que actúan como si la situación política del país no hubiese cambiado.

Desde el punto de vista de la seguridad privada en El Salvador, el final de conflicto armado significó un cambio que hizo crecer a este sector por la situación de inseguridad interna. Ahora bien, la inseguridad que se vive hoy día a escala mundial y particularmente en éste país, demanda una gerencia pública de la seguridad bajo los parámetros descritos anteriormente, ya que éste cuenta con suficiente potencial para erradicar la violencia que azota a la sociedad salvadoreña. No obstante, resulta difícil lograr este objetivo si las instituciones encargadas de proteger al ciudadano no están preparadas con un liderazgo capaz y competente para superar este problema interno político y colocar los intereses del estado por encima de las concepciones ideológicas y partidistas. Esto se evidencia más aún cuando los acuerdos firmados por los dos bandos aceptaron como objetivos vitales en ese momento pacificar, estabilizar y democratizar el país. La división ideológica y política existente en el liderazgo político en este país tiene un impacto para el desarrollo de la función eficiente y eficaz del estado en el control y supervisión de la seguridad privada.

Hacia un marco legal internacional de regulación de la seguridad privada

En el año 2008, diecisiete países, incluyendo los más industrializados y las compañías de seguridad privada más importantes en el mundo, con participación en conflictos como los de Irak y Afganistán, suscribieron el Documento de Montreux de obligaciones legales internacionales y la buena práctica para las operaciones de la

seguridad privada en áreas de conflicto¹⁵². Este documento provee importantes guías para los países sobre las operaciones de dichas empresas. Sin embargo, se necesita hacer mucho más y asegurar que los estándares alcanzados estén bajo supervisión y control. En la actualidad, hay señales positivas de que en los países con mayor poder político, donde estas compañías radican, se están realizando operaciones internacionales, están preocupados por optimizar el servicio y existe voluntad política para hacer más en lo relacionado al control y supervisión de tan importante actividad.

Las regulaciones a nivel nacional no son suficientes. En una industria de carácter global. Empleados nacionales de un país son contratados por una compañía que opera internacionalmente y ésta a la vez es subcontratada por otras compañías. Este personal es enviado a un tercer país para prestar servicios. Esta situación requiere un protocolo que permita un eficiente sistema de regulación. Hasta este momento no hay una adecuada estructura desarrollada que sirva como guía y mecanismos de implementación. Es decir, lo que falla hoy día es un entendimiento de las opciones disponibles para la el diseño y supervisión de estos estándares.

La industria de la seguridad privada de carácter global se ha visto involucrada en una serie de escándalos por las faltas cometidas por sus empleados. Ha estado envuelta en actos violatorios de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, así como también en la violación de derechos laborales y otros estándares de responsabilidad corporativa. En este orden de ideas, no hay hasta el momento un esfuerzo serio de mejorar la reglamentación y la transparencia a través de la rendición de cuentas por parte del estado, el cual es el principal responsable de las regulaciones. Tampoco ha habido disposición a cumplir esta exigencia por parte de los grupos de interés en el mundo de las empresas que manejan el ramo. Como consecuencia de esta situación, esta esfera ha recibido muchas críticas por todas las fallas cometidas.

El estudio presentado por el Instituto Internacional de la Paz considera en su análisis, que las numerosas críticas van exactamente al corazón del problema: la falta de

¹⁵² International Committee of the Red Cross, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict* (Geneva, Switzerland: International Committee of the Red Cross, 2009), disponible en < http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf > [Consulta: dos de febrero de 2012].

unos estándares de protección de los derechos humanos y el aseguramiento del respeto del derecho internacional humanitario con efectivos mecanismos y acuerdos de implementación y seguimiento a través de su adecuada supervisión y control¹⁵³. En este sentido, no basta sólo hacer un esfuerzo en mitigar el riesgo de la futura violación de los derechos fundamentales; es necesario articular el desarrollo de la gobernabilidad y gobernanza a través de una contribución positiva de la seguridad y el disfrute de los derechos humanos si esta industria se regula en forma efectiva y eficiente.

Como se ha demostrado hasta ahora a través de múltiples estudios de esta materia realizados en los últimos años, los códigos de regulación a nivel nacional, los acuerdos y esfuerzos en general a nivel interestatal y las iniciativas de la sociedad civil en general se han quedado cortos en remediar esta falla. El creer que la mano invisible de las fuerzas del mercado, según Adam Smith, pueda ser suficiente para alcanzar una regulación efectiva no se ve factible. No hay evidencia de que se puedan proteger todos los intereses de los grupos del mundo empresarial de la seguridad privada. Entre otros, el representante especial de las Naciones Unidas para los negocios y los derechos humanos, profesor John Ruggie, ha señalado la necesidad de lecciones generales en negocios y derechos humanos, en la consideración específica de la pregunta de ¿cómo mejorar la regulación para el control y supervisión de las empresas de seguridad privada? Ha contestado; A través del acuerdo de los grupos de interés de la seguridad privada a nivel internacional. En consecuencia se debe ir más allá de las regulaciones del estado y de las fuerzas del mercado¹⁵⁴.

El estudio del Instituto de Paz Internacional concluye que para lograr un marco global que identifique, implemente y supervise los estándares importantes de la industria de la seguridad privada para ayudar al estado con una regulación efectiva y eficiente, éstos deberían tener dos aspectos: una acción preventiva y una de remedio. De esta manera se podría asegurar el comportamiento para el cumplimiento de las legislaciones nacionales e internacionales, así como también se aseguraría la entrega de cuentas en el caso de violación de la normativa. Este marco ayudaría a ambos actores, por un lado a la industria,

¹⁵³ James Cockayne and Emily Speers Mears, *Private Military and Security Companies: A Framework for Regulation* (New York: International Peace Institute, 2009), disponible en <http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/international_peace_institute_cockayne_pmscs_a_framework_for_regulation.pdf> [Consulta: dos de febrero de 2011].

¹⁵⁴ *Ibíd.*, 2.

en cumplir con sus responsabilidades de respeto de los derechos fundamentales y por otra parte, al estado en su obligación legal de hacer respetar los derechos humanos. Esto articularía y ayudaría en los esfuerzos realizados hasta el momento en esta materia tan importante.

El estudio también identifica cuatro principios básicos que podrían dar forma a estándares efectivos de implementación y seguimiento de la industria de la seguridad privada. En este orden, cualquier patrón debería: en primer lugar ayudar al estado a cumplir con su responsabilidad de velar por los derechos humanos; en segundo lugar, incluir a todos los grupos de interés de la industria de la seguridad privada, inclusive el estado; en tercer lugar utilizar incentivos inteligentes para entusiasmar a los grupos de interés en su participación e influenciar su conducta; y, por último, mejorar la rendición de cuentas de las empresas de seguridad a los clientes, a las comunidades donde operan y a otros grupos de interés. Con base en estos cuatro principios se deben alinear los cinco diferentes marcos de regulación para ser desarrollados inmediatamente sobre los estándares existentes, los cuales son: Un sistema global de monitoreo; un régimen de acreditación; un tribunal arbitral; un esquema de armonización y un club global de la Industria de la seguridad privada.

De esta forma se le daría un valor agregado a los esfuerzos de regulación existentes por parte del estado, la industria de la seguridad privada y la sociedad. Sería necesario combinar diferentes planes para construir un efectivo y eficiente marco regulatorio. Para realizar este marco global regulatorio comprensivo en base a estos lineamientos se requiere:

1. El estado debería trabajar con su sociedad civil, los miembros de la industria, consultores de los grupos de interés, grupos específicos de clientes para considerar cuál tipo de marco regulatorio es más conveniente.
2. De las consultas a los grupos debe hacerse una simple conclusión de lo que ese grupo considera conveniente, el alcance y lo que debería ser regulado.
3. Estas conclusiones por cada uno de los grupos consultados deben articularse y examinar la posibilidad de conformar un andamiaje legal capaz de atender todos los requerimientos.

4. Finalmente se debe determinar quién estará en la discusión final por cada grupo consultado para conformar las regulaciones que regirán el sector de la seguridad privada.

Situación de la regulación de la seguridad privada en Centroamérica y, particularmente, en El Salvador

Los países de Centroamérica son diferentes, pero tienen una cosa común: todos están afectados en distintos grados por las drogas, el crimen y el subdesarrollo. Varios países de la región son vulnerables debido a factores socio-económicos resultado de los ingresos inequitativos, urbanización caótica, pobreza masiva, una proporción muy alta de juventud, fácil acceso a una gran cantidad de armas y un inestable ambiente posconflicto.

En El Salvador, los niveles de violencia, crimen y corrupción son particularmente alarmantes, ya que su ubicación geográfica facilita el tránsito de drogas, armas, personas y una alta gama de recursos materiales¹⁵⁵. La preocupación es mayor que en otros países de la región por su condición de posconflicto y la polarización que surgió durante el mismo y que ha permanecido en el mundo político del país hasta nuestros días. En este sentido, el sector de seguridad y defensa no ha escapado de esta polarización y se observa una clara división ideológica representada por los dos bandos que se enfrentaron durante los años del conflicto y que permanecen totalmente divididos afectando a la seguridad y defensa del país. Toda esta situación se agudiza por encontrarse en medio de un contexto interno de inseguridad que ha sido reconocida por los últimos gobiernos como un problema de estado.

Como se ha señalado, los servicios de seguridad privada en El Salvador tienen un claro auge a raíz de los acuerdos de paz firmados en 1992, cuando la presencia de las compañías privadas del sector se multiplican pues en 20 años pasaron de una docena a más de 400 hoy día, de acuerdo con las cifras de la Policía Nacional Civil.

¹⁵⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *2001 Global Study on Homicide Report: Trends, Context, Data* (Vienna, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime, 2001), 23, disponible en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf> [Consulta: 25 de noviembre de 2011].

En la actualidad se evidencia que la preocupación que existe a nivel internacional por este tema, en Centroamérica, a pesar de ser una de las regiones más violentas del mundo, ni siquiera se discute. Es más, aun en la reciente reunión con motivo de relanzar la iniciativa Central America Regional Security Initiative (CARSI)¹⁵⁶, el gobierno de Estados Unidos ha solicitado un aumento en esta ayuda de 100 millones de dólares para el año 2012, a fin de atender el incremento de la ya deteriorada situación de seguridad en esta zona.

Todo esto evidencia que las regulaciones nacionales de seguridad privada no son suficientes, ya que los problemas de seguridad hoy día están interconectados con organizaciones criminales transnacionales que operan más allá de las fronteras físicas de los países. Las compañías de seguridad privada en El Salvador han dado ciertos pasos importantes al unirse a la Federación Panamericana de Seguridad Privada que entre sus objetivos está fomentar:

- a. El desarrollo de la Seguridad Privada, el desarrollo técnico y profesional del sector y la interrelación entre los países miembros.
- b. La uniformidad y modernización de las normas que regulan la actividad y la definición de sus áreas de competencia dada su función complementaria de la Seguridad Pública.
- c. El cese de las actividades de Seguridad Privada efectuadas por miembros activos de las Fuerzas Públicas de seguridad¹⁵⁷.

Esto, evidentemente, permite la estandarización de ciertos procedimientos a nivel regional. Sin embargo, sería deseable la participación de los gobiernos y la incorporación de esta federación a las iniciativas que están llevando a cabo los países desarrollados para el establecimiento de una normativa a nivel internacional. Un cuerpo legal que permita una colaboración sólida del programa que adelanta las Naciones Unidas en cuanto a Public-Private Partnership (PPP) para mejorar la cooperación y participación del sector

¹⁵⁶ Peter J. Meyer and Clare Ribando Seelke, *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy*, (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2013), disponible en <<http://fpc.state.gov/documents/organization/209936.pdf>> [Consulta: 26 de agosto de 2011].

¹⁵⁷ Capitán (Ret.) del Ejército de El Salvador (Director del Capítulo El Salvador de la Federación Panamericana de Seguridad Privada), en entrevista con el autor, mayo 12 de 2011.

privado en seguridad, lo cual coincide con el documento Montreux analizado anteriormente. No obstante, es de hacer notar que los gobiernos en Centroamérica y, particularmente en El Salvador, no han tenido la voluntad política hasta el presente para incorporar a la seguridad privada, ya que como lo hemos dicho anteriormente, la polarización y politización del sector impide el diálogo entre las dos partes con una visión de estado, tomando en cuenta los intereses del país y no los político-partidistas.

El estudio presentado por el Instituto Internacional de la Paz, considera en su análisis que las numerosas críticas a las empresas se enfocan exactamente en el corazón del problema: la falta de patrones de protección de los derechos humanos y el aseguramiento del respeto del derecho internacional humanitario con mecanismos efectivos y acuerdos de implementación y seguimiento a través de su adecuada supervisión y control¹⁵⁸. En este sentido, en El Salvador, la supervisión y control que ejerce la Policía Nacional Civil se limita a la revisión de libros administrativos, parques de armas y licencias de porte de armas del personal. Es decir, no hay ninguna regulación concreta de estos servicios que mitigue el riesgo de la futura violación de los derechos fundamentales. Tampoco hay un intento de articular la seguridad con el desarrollo de la gobernabilidad y gobernanza en forma efectiva y eficiente.

En El Salvador, el Dr. John Ruggie, ha señalado la necesidad de la relación general entre negocios y derechos humanos en consideración específica a la pregunta de ¿cómo mejorar la regulación para el control y supervisión de las empresas de seguridad privada? Al respecto plantea que, a través del acuerdo de los grupos de interés de la seguridad privada a nivel internacional, se debe ir más allá de las regulaciones del estado y de las fuerzas del mercado¹⁵⁹. En este país la situación es muy precaria para analizar las regulaciones existentes y por la polarización del sector.

En cuanto a la implementación de los principios y el marco regulatorio propuesto por el estudio realizado por el Instituto de la Paz para El Salvador, se puede decir que para que esto se pueda llevar a cabo en El Salvador, se requiere, en primer lugar, la voluntad

¹⁵⁸ James Cockayne and Emily Speers Mears, *Private Military and Security Companies: A Framework for Regulation* (New York: International Peace Institute, 2009), disponible en <http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/international_peace_institute_cockayne_pmscs_a_framework_for_regulation.pdf> [Consulta: dos de febrero de 2011].

¹⁵⁹ *Ibíd.*, 2.

del liderazgo político del estado para reconocer que hay un gran problema de seguridad que hoy día constituye una cuestión de estado. En segundo término se debe entender que en el país hay un potencial de capacidades en el sector de seguridad privada que no ha sido tomado en cuenta. En tercera instancia debe aceptarse que el sector se encuentra politizado y polarizado por razones de intereses políticos. Por último, es necesario admitir que las fuerzas de seguridad pública cada día son más insuficientes y de poca preparación y equipamiento para enfrentar las amenazas no tradicionales como el narcotráfico y el crimen organizado.

Para que el estado pueda contar con una regulación efectiva y eficiente debe tener patrones que contemplen dos aspectos: una acción preventiva y una de remedio. De esta manera se podría asegurar el comportamiento para el cumplimiento de las legislaciones nacionales e internacionales. También se aseguraría la rendición de cuentas en el caso de no cumplimiento de la normativa. En El Salvador, lamentablemente, en este momento no hay la voluntad política para el diseño de una nueva regulación a nivel nacional, tomando en cuenta lo que está aconteciendo con las proposiciones de regulación a escala global de la seguridad privada. Adicionalmente, las consideraciones ideológicas que mantienen al sector politizado y polarizado impiden cualquier iniciativa orientada a actualizar la regulación de estos servicios. En tercer lugar, hay una concepción de la seguridad privada como una simple actividad económica y comercial. Estos aspectos impiden la modernización de la regulación de la seguridad privada, y en consecuencia, su participación en la deteriorada situación de inseguridad interna que vive el país.

El control parlamentario de la seguridad privada en general y particularmente en El Salvador

La fiscalización del sector de la seguridad por parte del congreso depende del poder de este cuerpo en relación con el gobierno y los servicios de seguridad. En este contexto, poder significa la capacidad de influir en las opciones y comportamiento del gobierno de acuerdo con la voluntad colectiva del pueblo, expresada por dicha institución. También incluye la capacidad de fiscalizar la implementación de políticas, leyes, decisiones y presupuesto. Este poder emana no solo de la constitución y las leyes, sino también del reglamento parlamentario y las prácticas consuetudinarias.

La seguridad no es considerada actualmente como un fin en sí mismo, sino como un elemento que, en última instancia, contribuye al bienestar de la población. La democracia, arraigada en un parlamento eficaz, puede dar a esta idea un significado práctico. La seguridad nacional, que gira en torno de la protección del estado, se convierte en seguridad humana, que pone en primer lugar a la persona y a la comunidad. En la práctica, esto ha llevado a los estados a ampliar sus respuestas a las amenazas a la seguridad, incluyendo otros actores como lo es la seguridad privada.

En el primer capítulo de este trabajo se analizó la evolución de la seguridad privada a través de la historia y en particular en El Salvador.-Hemos visto que los estados, como es el caso de El Salvador, con situaciones de posconflicto, tienden a sucumbir a la tentación de convocar a las compañías para que presten este servicio. Generalmente lo hacen para compensar la falta de poderío y entrenamiento en asuntos de seguridad adecuados. Tampoco son capaces de brindar a sus ciudadanos las condiciones mínimas de protección para la convivencia en paz y estabilidad, a través del monopolio de violencia por parte del estado, implementando una fiscalización democrática genuina de su propio sector de seguridad o se arriesgan a enfrentar conflictos internos.

En estas circunstancias, la seguridad privada puede tener efectos positivos en el corto plazo, especialmente en términos de mejorar la preparación profesional y las capacidades de entrenamiento. Sin embargo, el impacto negativo en el proceso de democratización y pacificación, como es en El Salvador, puede ser elevado y multifacético. Las instituciones públicas elegidas democráticamente y muy especialmente los parlamentos de los estados, necesitan mecanismos de supervisión y control democrático adecuado y eficiente no solo sobre las estructuras de seguridad del estado sino también sobre las empresas privadas dedicadas a esta actividad, por las siguientes razones:

1. Los actores de la seguridad privada pueden adoptar un grado de estabilidad en la esfera de la seguridad, pero en el largo plazo, algunos gobiernos pueden llegar a recurrir a la fuerza militar como forma principal de resolver sus problemas internos. Este es el caso de El Salvador donde en los últimos tres gobiernos se ha apelado a la fuerza militar con políticas de mano dura o cero tolerancia que en

definitiva lo que han hecho es aportar soluciones temporales, pero al mediano plazo agravar la situación de inseguridad que vive el país.

2. La contratación de expertos extranjeros abre una serie de interrogantes de seguridad concreta y sus aspectos presupuestarios que desde una perspectiva democrática y de buen gobierno, deberían ser siempre abordadas en un debate parlamentario público. En el caso de El Salvador, este tema no se lleva a la Asamblea Nacional por las mismas causales anteriormente comentadas: la falta de voluntad política, la politización y polarización del sector de seguridad con el agravante que se trata a la seguridad privada como una empresa ordinaria, económica y comercialmente hablando. Por lo tanto, en el caso de empresas internacionales se ven como una inversión extranjera que aportará divisas a la nación.
3. En la mayoría de los casos estos actores privados actúan como agentes dedicados a quebrar voluntades bajo el disfraz de otras misiones más visibles y legítimas. En El Salvador, de acuerdo con el informe presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, la imagen de las empresas de seguridad se ha desvirtuado por algunos hechos aislados de corrupción e involucramiento con grupos criminales. Esto ha creado señalamientos estereotipados como los siguientes: que las empresas de seguridad son multimillonarias, que están al servicio de partidos políticos; que explotan a trabajador y extorsionan a los clientes; que están involucrados en hechos delictivos; que son ejércitos privados, etc.. Esta mala imagen ha, afectado la percepción de la sociedad sobre sector de la seguridad privada, lo cual menoscaba la legitimidad y confianza ante el público que presta el servicio¹⁶⁰.

Las compañías de seguridad privada brindan una gama de servicios destinados a proteger empresas y propiedades, contribuyendo así a la prevención del delito. Existen en todo el mundo, pero las tendencias más recientes muestran que su uso ha aumentado, especialmente en las regiones en conflicto o de posconflicto como El Salvador, donde las empresas, los ciudadanos y hasta el mismo estado sienten la necesidad de recibir más protección de la que el mismo estado puede brindar. Se ocupan más del resguardo de

¹⁶⁰ Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador. *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional*, (San Salvador, El Salvador: septiembre de 2009), presentado los tres poderes del gobierno nacional.

bienes y personas que del conflicto, si así fuese el caso. Pero en la situación de El Salvador en posconflicto están plenamente involucradas en la prevención y ayuda a la seguridad pública en la medida que el gobierno les permite actuar, ya bien sea para suplantarla o como complemento de ésta.

Debido a la creciente importancia y difusión de los actores de la seguridad privada, resulta cada vez más importante que las instituciones democráticas, especialmente el parlamento, garanticen un nivel mínimo de fiscalización y control sobre estos nuevos actores, dado que de lo contrario se verían amenazados los principios democráticos básicos. En este orden de ideas la pregunta sería: ¿Qué pueden hacer los parlamentos y qué está haciendo el parlamento en El Salvador?

1. En cuanto a la legislación, se debe indagar si el estado es parte de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, Utilización, Financiación y Entrenamiento de Mercenarios de 1989 y si ha adoptado la legislación satisfactoria procedente. En El Salvador, la legislación correspondiente a la seguridad privada no tiene ningún problema de conflicto con aquella que regula el mercenarismo o los mercenarios considerados por las Naciones Unidas como actividad criminal.
2. En cuanto a las normas que rigen lo relacionado con el control de armas en El Salvador, la legislación actual no presenta ningún tipo de conflicto con la legislación que rige a las compañías de seguridad privada. Tampoco presenta antagonismo con la gran estrategia de seguridad nacional ni la política exterior de la nación. Esto es debido a que la regulación de los servicios de seguridad privada tiene un espíritu legal de control y supervisión bajo la óptica de empresas que operan sobre principios económicos y comerciales. Se podría concluir que existe una total ignorancia de las empresas del ramo en las políticas de seguridad nacional en lo referido a su participación en el sector de seguridad.
3. En cuanto a la transparencia, es recomendable verificar que ninguna compañía de seguridad privada pueda operar en el territorio nacional sin autorización previa del parlamento, aun cuando lo haga a solicitud o con el consentimiento del gobierno. En este sentido, en El Salvador y de acuerdo con el informe presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, se recomienda que a las empresas de capital extranjero o mixto se les apliquen los artículos 95 y 115 de la Constitución Nacional, ya que el personal de empresas salvadoreñas,

porcentualmente es mayo, que el de las empresas extranjeras o de capital mixto, particularmente las cuatro o más extranjeras tienen mayor porcentaje que cada una de las asociadas a esta organización y otras no asociadas¹⁶¹.

4. En lo referido al presupuesto de operaciones de estas compañías en El Salvador, la legislación existente permite al estado por intermedio de la Policía Nacional Civil, conocer con exactitud los ingresos, gastos, ganancias y egresos de cada una de las que se encuentran registradas oficialmente en la División de Registro y Control de dicha institución policial. Esto significa que esta actividad es parte de su misión administrativa de control. La falla que pudiese haber estaría relacionada con el poco personal con que cuenta esta división, además de ser parte del ejecutivo y no del legislativo. Lo ideal sería que la Asamblea cumpliera la función de cuerpo independiente de supervisión y control de dicha actividad.
5. En la materia correspondiente a la rendición de cuentas que debería hacer el poder ejecutivo ante el legislativo en relación a las operaciones de los servicios privados de seguridad, se puede considerar como una materia pendiente, ya que no hay ninguna legislación que obligue al poder ejecutivo, particularmente a la Policía Nacional Civil, a presentar cuentas de las actividades de este sector. Ello constituye una deficiencia mayor por las implicancias de orden político, social y financiero que estas empresas desarrollan en el sector de la seguridad del estado.

Los retos del estado para la supervisión y control de las empresas de seguridad privada en general y en particular en El Salvador

La gerencia del estado en los asuntos de seguridad hoy día es entendida bajo la concepción de la nueva gerencia de asuntos públicos en esta materia, la cual, favorece la participación de la actividad privada en la provisión de la seguridad como un bien común a la sociedad. El control y supervisión de la seguridad es una tarea obligatoria del estado que debe ser ejecutada a través de los medios más adecuados y con la tecnología más apropiada para lograr la eficiencia y eficacia requerida. Basados en las experiencias obtenidas recientemente en la participación de la seguridad privada en diferentes partes del

¹⁶¹ *Ibíd.*

mundo y, en particular, de El Salvador, analizaremos en forma comparativa los siguientes aspectos:

1. Control y supervisión de la seguridad privada a través del contrato como herramienta esencial de regulación.

Tanto a nivel internacional como nacional hay una fuerte tendencia en considerar al contrato como una herramienta esencial de regulación y control del sector privado en seguridad. Sin embargo, podemos citar como ejemplo que en la fase inicial de la invasión de Irak se demostró que el lenguaje utilizado a menudo era ambiguo y confuso y no clarificaba con precisión las tareas a cumplir por el personal contratado y los estándares que deberían seguir. Los contratos deberían incluir, como un patrón básico, los aspectos relacionados con el uso de la fuerza, el respeto al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos y esto requiere que se establezca en el mismo, un entrenamiento y reclutamiento mínimo necesario¹⁶².

En cuanto a la situación de los contratos de los servicios de seguridad privada y sus clientes, incluyendo al estado, en El Salvador no existen este tipo de previsiones. Se encuentran lagunas en los mismos, que se prestan a actuaciones discrecionales que llegan a hechos violatorios de los derechos fundamentales. Esto es aún más probable en la situación de inseguridad que vive el país. Además existe el agravante de que estos contratos sólo tienen una revisión del ejecutivo sin participación del poder legislativo como control externo para su aprobación. Este ramo se regula con una concepción empresarial, de acuerdo con la legislación que debe cumplir toda empresa que contrate servicios de cualquier índole en el país. Es decir, como no existe una legislación especial para los contratos de la seguridad privada, éstos se rigen por la normativa comercial ordinaria que, por supuesto, carece de previsiones específicas para el ámbito de la seguridad.

2. Control y supervisión de la seguridad privada a través de regulaciones a nivel nacional.

En términos generales las legislaciones que rigen las empresas de seguridad en los países, adolecen de algunos problemas. En el caso en Estados Unidos, por ejemplo, los

¹⁶² Mirko Sossai, *The Challenges to the Regulation Of Private Military and Security Companies Electronic Resource Report on the Rome Workshop* (Florence, Italy: PRIV-WAR, 2008).

diferentes departamentos de la administración pública como es el caso del Departamento de Defensa (DOD) y el Departamento de Estado (SD) no intercambian información clara sobre las actividades del personal contratado en las cuales ellos son directamente responsables. Esto significa que no están al tanto, entré sí, de los movimientos que realiza cada uno de ellos, creando un vacío que en los aspectos de seguridad es de alto riesgo para los intereses del estado. Esto se potencia en caso de áreas de conflicto donde la misión encomendada puede estar en riesgo. En este sentido, para mitigar el problema de la falta de coordinación entre los dos departamentos, en diciembre de 2007 se firmó un memorándum de entendimiento entre ambas dependencias. Esta comunicación fue dirigida a la gerencia del personal de las compañías de seguridad privadas y a la coordinación de las operaciones fuera del sistema de comunicaciones confidenciales y secretas, así como del sistema de comunicación diplomática para coordinar estas actividades¹⁶³.

Los mecanismos creados para la regulación de los servicios de seguridad privada pueden inspirarse en los que existen para supervisar a la policía y a la fuerzas militares para hacerlas responsables de sus actos. Esto ocurre pues ejercen funciones similares de protección de los derechos de las personas, mantenimiento del orden y garantía de la estabilidad y la seguridad. Dados los debates académicos y jurídicos sobre la naturaleza de estos servicios, es importante que la expresión esté claramente definida en la legislación nacional que regula el sector y que sus actividades y responsabilidades queden claramente establecidas, así como las posibles sanciones por infracciones (delictivas o administrativas). En algunos países, el personal que labora en estas compañías tiene derechos y facultades especiales. Las más comunes son las de portar armas de fuego o armas no letales, pero pueden incluir facultades para exigir la identificación, recurrir a la fuerza, realizar registros y efectuar detenciones. En El Salvador, la ley de los Servicios Privados de Seguridad contempla los requisitos administrativos para la autorización de una empresa de este tipo en sus diferentes modalidades. Entre dichos requerimientos se encuentra lo relativo a las infracciones, sanciones, procedimientos y recursos que se aplicarán a su operación; prohibiciones y disposiciones generales. Igualmente se establecen disposiciones transitorias, reglamentarias y vigencia de la ley. Sin embargo, no

¹⁶³ *Ibíd.*

existe ningún apartado legal que contemple facultades especiales, lo cual provoca un gran vacío de control y aplicación de la ley a estas empresas.

Es preciso también que las leyes estipulen qué es lo que los servicios de seguridad privada tienen prohibido hacer. Podrían prohibirse, por ejemplo, las siguientes actividades: intervenir en conflictos políticos y laborales; interceptar comunicaciones; hacer grabaciones de vídeo o audio, sacar fotografías del emplazamiento donde prestan servicios; vestir uniformes sin autorización; utilizar información sobre sus clientes; y actuar de manera que pueda menoscabar los derechos y libertades, la vida, la salud, la reputación, la dignidad, los bienes o los legítimos intereses de personas naturales. El propósito de definir claramente los límites de las facultades de estas operaciones es prevenir su abuso y velar porque se respeten los derechos de otros ciudadanos. A fin de regular de manera efectiva la conducta del personal de dichas empresas en El Salvador, debería considerarse la posibilidad de adoptar un código de conducta o ética, con las consiguientes sanciones para el incumplimiento, bajo la ejecución de una entidad gubernamental especializada. Otro aspecto que debe destacarse es que actualmente el marco de las prohibiciones solo contempla las de carácter constitutivo para la autorización de una empresa de seguridad privada, la prohibición expresa de ejecutar procedimientos policiales y la prohibición a prestar servicios a terceros que no estén contemplados en la ley. Finalmente, no existe un código de conducta específico para estos servicios.

En el Salvador, el desempeño de los referidos servicios se ve influido adversamente por condiciones laborales relativamente deficientes. Se debería establecer la obligación por parte de estas empresas de cumplir con todos los requisitos de la normativa nacional e internacional que rige las condiciones de trabajo. El trabajo en el sector de la seguridad privada puede ser peligroso, con alto riesgo de sufrir lesiones e incluso la muerte. Por consiguiente, es importante que se adopten medidas para minimizar el riesgo de violencia en el lugar de trabajo y asegurar que se observen las normas de salubridad. Una remuneración apropiada también asegura altos niveles de calidad y reduce los riesgos de competencia desleal. Los estados deben garantizar condiciones de trabajo apropiadas conducentes a una máxima eficacia del personal. En este sentido, en este país existen muchas deficiencias por las siguientes razones: primero, la ley del trabajo que rige la referida actividad es la misma de cualquier otra actividad económica o comercial. De allí que no se le da el trato especial que requiere por las condiciones de trabajo y el potencial

de riesgos que involucra. En segundo lugar, el salario es de los más bajos de la región centroamericana y está por debajo del salario mínimo en El Salvador. Por último, se evidencia que la jornada trabajo está muy por encima de lo que establece la misma legislación laboral.

La función de la seguridad privada en la prevención del delito y la protección de la comunidad. Exige el concierto de ciertos requisitos mínimos de educación, cultura, idioma y carácter. Por consiguiente, los estados deberían establecer normas básicas para la contratación y criterios de selección del personal de las empresas del sector autorizadas para cumplir esas funciones. El personal contratado debe ser capaz, entre otras cosas, de comunicarse con las personas a las que protege y de redactar informes, si sus servicios han de ser eficaces. Este aspecto en El Salvador, está contemplado en la ley, ya que se exige la certificación de los estudios primarios como requisito básico de ingreso. Además se exige la culminación satisfactoria del curso de estudios en la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) para el ingreso en cualquier empresa de seguridad privada. Sin embargo, para que estos requisitos tengan un cumplimiento apegado al espíritu de la ley se necesita, entre otras cosas, una institución gubernamental especializada que asegure su observancia. Estas exigencias deberían ampliarse a fin de lograr una mayor profesionalización del personal que labora en cualquiera de las especialidades de estos servicios.

Adicionalmente, la insuficiencia de una regulación comprensiva, trae como consecuencia el empleo de personas que no reúnen las competencias necesarias. Es vital que las personas empleadas sean honestas, en las que se ha de confiar, pues frecuentemente tienen acceso a locales e información delicada y de valor. Entre los distintos sistemas de regulación existe una considerable variación en cuanto a cuáles han de ser estas normas mínimas. Por consiguiente, se propone que los estados establezcan normas mínimas relativas al carácter o la reputación, incluidos los antecedentes penales. Estas normas tendrían que ser más estrictas cuando el personal esté autorizado a portar armas de fuego en el cumplimiento de sus funciones. Debe prestarse especial atención a cualquier antecedente personal de violencia, especialmente con mujeres y niños. Es imprescindible que haya un procedimiento de investigación de los antecedentes y de supervisión para asegurarse que ninguna persona que haya violado los derechos humanos sea empleada en este tipo de trabajo. La ley de los Servicios Privados de Seguridad en El Salvador, contempla en su articulado los requisitos educacionales, mentales, físicos y de

antecedentes que toda persona debe presentar y cumplir para poder desempeñarse en una empresa de este ramo. También contempla las sanciones a las cuales se expone la agencia que contrate personal que no cumpla con estas exigencias legales.

La supervisión debería tener como objetivo, también, prevenir y combatir la corrupción en los servicios de seguridad privada. En todos los contratos deberían incluirse cláusulas de prohibición del soborno. Esto es necesario como parte de un sistema más amplio de represión de la corrupción en los contratos entre los órganos de seguridad pública y de seguridad privada. Además, estas convenciones deberían contener disposiciones sobre la información relativa a agentes e intermediarios, la publicación de algunos de los documentos utilizados en el proceso de contratación y la designación de un observador independiente con acceso a todos los materiales involucrados en este proceso.

Este observador independiente debería ser un experto técnico independiente con obligación de examinar todos los documentos a fin de detectar cualquier práctica o sesgo corrupto. Sus servicios En El Salvador, la legislación vigente sobre los servicios de seguridad privada no contempla un apartado relacionado con la corrupción y el manejo de los contratos de servicio. En este sentido, existe un vacío normativo para atender esta situación con una concepción de seguridad y defensa de la nación deberían estar disponibles para atender quejas de todas las partes en un contrato y decidir al respecto.

Deben impartirse directrices claras a los responsables, tanto de los servicios de seguridad privada como los de seguridad pública para que reconozcan las situaciones en que se plantean conflictos de interés. Todos los funcionarios deberían estar obligados a revelar estos conflictos donde se presenten. Debería diseñarse un procedimiento para el manejo de los mismos. Habría que establecer determinados plazos dentro de los cuales deberían actuar las personas afectadas y facilitarse los detalles de la documentación que haya de prepararse. La relación de dependencia de los servicios de seguridad privada en relación con la Policía Nacional Civil, como institución que supervisa y controla las empresas, de hecho plantea un conflicto de competencia. Esto ocurre sobre todo por las labores tan similares que cumplen y por la función de este cuerpo policial de evaluar a su contraparte. Se evidencia así un problema generado por una relación formal, pero que plantea en sí conflictos de competencia. Además, la supervisión y control por parte de la referida policía está enfocada sólo en asuntos administrativos de orden empresarial a la

vez que no tiene competencia para prestar un servicio confiable, eficiente y efectivo. Es necesario contar con un sistema independiente que pueda generar confianza y transparencia tanto en la institución que la cumple, como a los beneficiarios del servicio.

Las actividades posteriores a la separación del servicio (es decir, la aplicable a las personas que dejan el empleo para ponerse al servicio de un nuevo empleador) debería ser regulada, imponiendo limitaciones a los ex empleados de órganos de seguridad pública o privada sobre los trabajos que pueden desarrollar inmediatamente después de renunciar a sus empleos. A este respecto, los funcionarios deberían estar obligados a pedir permiso oficial de sus empleadores anteriores en caso de aceptar una oferta de trabajo. Así se eliminaría el riesgo de que estas personas utilicen información obtenida en su trabajo anterior para ventaja del nuevo empleador. Los estados también deberían prohibir a estos ex empleados que recibieran dádivas y sumas de dinero del nuevo empleador por un período de por lo menos dos años después de separarse del cargo anterior. En este aspecto la legislación que rige este sector contempla, entre sus prohibiciones, en el Art. 59, lo siguiente: “No podrán ser propietarios, accionistas o contratistas de Agencias o Empresas Privadas de Seguridad, los miembros activos de la Policía Nacional Civil; tampoco podrán serlo el Ministro de Seguridad Pública y Justicia, el Director General de la Policía Nacional Civil, el Sub Director de Gestiones y Operaciones y el Jefe de la División de Registro de las Empresas Privadas de Seguridad, ni sus familiares en primer grado de consanguinidad o afinidad, quienes además estarán inhabilitados durante los tres años posteriores de haber cesado en sus funciones”. Sin embargo, se requiere ampliar este aspecto en cuanto a la condición después de haber dejado el servicio activo, sobre todo cuando se han ocupado puestos de alta responsabilidad en el sector de seguridad y defensa.

En El Salvador, de acuerdo con la entrevista al jefe de la División de Control de las empresas de seguridad privada, de la Policía Nacional Civil, se pudo constatar que la coordinación entre las entidades gubernamentales en el sector de seguridad se ve afectada por el grado de politización y polarización existente. Además, la alta rotación de personal en este sector agrava la falta de coordinación interinstitucional operativa de los organismos de seguridad por la inexistencia de una política gubernamental adecuada. Es más, entre estos dos entes, la única relación interinstitucional se hace por medio de la

mencionada División de Supervisión y Control y esto con un carácter más que todo punitivo, para sancionar las fallas de orden procedimental administrativo.

En lo relacionado a los regímenes estatutarios sancionatorios del personal contratado encontramos los siguientes: En los Estados Unidos de Norteamérica el Estatuto Federal le da garantía a las cortes de tener jurisdicción especial territorial y marítima, la cual las faculta para ejercer su jurisdicción por hechos perpetrados en bases militares. A su vez, el Código de Justicia Militar fue modificado en el año 2006, a fin de extender su jurisdicción sobre las personas que se encuentren prestando servicio en el terreno de las operaciones o acompañando a las fuerzas en el terreno durante maniobras de contingencia. Finalmente, al personal de las compañías de seguridad privada se le puede encausar bajo la legislación de Crímenes de Guerra, la cual implementa las obligaciones de esta nación bajo la convención de Ginebra. En El Salvador las obligaciones están enfocadas en el pago de impuestos para las operaciones normales y las sanciones son más que todo de carácter monetario para evitar la suspensión de operaciones.

3. Las propuestas de control y supervisión de la seguridad privada a nivel internacional realizada por las Naciones Unidas, otras instituciones y diversos países y su eventual aplicación en El Salvador.

Las iniciativas internacionales dirigidas por las Naciones Unidas sobre la seguridad privada se han enfocado en el mejoramiento de las regulaciones para el control y supervisión de tan importante actividad en el mundo. En particular, los grupos de trabajo de las Naciones Unidas sobre el mercenarismo y la iniciativa suiza, se han unido al grupo de trabajo de Suecia con el Comité Internacional de la Cruz Roja. Entre los años 2005 al 2008 se ha conducido una serie de visitas a diferentes países para realizar consultas de carácter regional. Estas visitas y reuniones tuvieron como objetivo conocer, en el terreno, las operaciones de la seguridad privada, especialmente en zonas de posconflicto, los pasos tomados por los países para lograr una regulación eficiente y eficaz y el estado del monitoreo de estas empresas. Adicionalmente, los grupos de trabajo recibieron información proveniente de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales e individuos preocupados por la situación que involucra a mercenarios, actividades relacionadas con el mercenarismo y la seguridad privada. Para este fin se enviaron comunicaciones a diferentes países.

De acuerdo con la opinión de algunos de los grupos de trabajo, hay algunas actividades de las compañías de seguridad privada que se podrían considerar como un nuevo mercenarismo. Por ejemplo, esto se observó en ex policías y militares contratados para proveer seguridad estática y pasiva en Afganistán e Irak, los cuales se transformaron rápidamente en seguridad activa cuando fueron atacados por la insurgencia. Se argumentó en ese momento que era imposible distinguir entre operaciones ofensivas y defensivas, allí no hay ni civiles ni combatientes.

Finalmente, los grupos de trabajo conformados según la resolución 8/12 de abril de año 2009¹⁶⁴, en El Salvador, están considerando cómo hacer la mejor propuesta para la elaboración de regulación y de mecanismos a nivel nacional e internacional que puedan controlar las actividades de las empresas de seguridad privada a escala global. Se llegó a contemplar la posibilidad de hacer un llamado a una nueva convención. También se consideró desarrollar un borrador de un nuevo protocolo de la convención contra el mercenarismo, aunque esta última opinión se vio como menos posible. El mejor medio podría ser de una línea general bien amplia. Sin embargo, la discusión continúa en marcha y en el año 2011, como se ha comentado anteriormente, diecisiete países del mundo, de los más desarrollados y donde radican las empresas transnacionales de seguridad privada, se encuentran trabajando en una propuesta inédita de regulación bajo ciertos principios ya analizados en este capítulo.

En este orden de ideas, El Salvador, país que se encuentra en un largo periodo de posconflicto y democratización e inmerso en una crisis de inseguridad producto de la acción del crimen organizado y el narcotráfico requiere con urgencia la implementación de ciertas propuestas que se están desarrollando a nivel internacional con la iniciativa Montreux. A fin de lograr un mejor control y supervisión de la seguridad privada que opera en el país y su participación en los esfuerzos que hace el gobierno para contrarrestar la actividades de criminalidad tanto interna como externa, se requiere de la voluntad

¹⁶⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, “Outcome of the planning meeting held in Abu Dhabi on 10 and 11 May 2010 for an expert group to study the role of civilian private security services, their oversight and their contribution to crime prevention and community safety” (planning meeting held in Abu Dhabi, United Arab Emirates, May 10-11, 2010), disponible en <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meetingBangkok/E_CN_15_2011_CRP.2_English.pdf>.

política del liderazgo nacional al más alto nivel de estado con una política y estrategia de seguridad que contemple la participación de estos servicios, bajo su control

4. El Documento de Montreux en relación a las obligaciones legales internacionales y las buenas prácticas del estado en relación a las operaciones de las empresas privadas de seguridad pública en El Salvador.

Este documento representa el resultado de la llamada “Iniciativa Suiza” que fue un esfuerzo conjunto entre el gobierno de Suiza y el Comité de la Cruz Roja Internacional que se desarrolló en el año 2006, con la participación de otros dieciséis países, específicamente: Afganistán, Angola, Australia, Canadá, China, Francia, Alemania, Irak, Polonia, Sierra Leona, África del Sur, Suecia, el Reino Unido, Ucrania y Estados Unidos. Este documento no intenta ser un esfuerzo completo, pero sí adopta un modelo pragmático orientado a promover el respeto del estado, la legislación internacional humanitaria y los derechos humanos. Esta primera parte hace un llamado a las 27 obligaciones principales del estado y de las empresas de seguridad privada y su personal; mientras que la segunda parte provee al estado con 73 aspectos de la buena práctica para promover el cumplimiento de las normas referidas a los derechos fundamentales durante los conflictos armados.

El objetivo de los países involucrados en la Iniciativa Suiza es lograr un amplio consenso de grupos de estados en los principios que sustentan el Documento Montreux. Este proyecto se ha diseminado ampliamente entre los grupos de interés, los países, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. A nivel intergubernamental, se alcanzó su divulgación en: la Organización del Atlántico Norte, la Organización de Estados Americanos y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Se logró el objetivo de considerar el uso de la seguridad privada como un hecho innegable hoy día, sin la intención de hacer un juicio de valor sobre esta actividad y sin conferir o negar la legitimidad de la misma. Es más, el documento indica que los empleados de las compañías de seguridad privada generalmente disfrutaban el estatus de la Convención de Ginebra. Por lo tanto atacarlos a ellos es ilegal a menos que estos estuvieran participando en las hostilidades.

Existen algunas críticas sobre la legitimidad del Documento Montreux producto de la Iniciativa Suiza, ya que éste representa sólo a un número muy reducido de países. En

este contexto se señaló que el grupo de estudio de Naciones Unidas sobre el mercenarismo no fue invitado a participar en esta iniciativa. La razón de esto es obvia y estriba en el objetivo de estudio planteado por cada grupo, pues el segundo es parte de una organización mundial por excelencia y foro ideal para tratar este tema que afecta al mundo entero.

El Salvador, como miembro de la Organización de Estados Americanos, ha suscrito los lineamientos generales sobre el empleo de los servicios de seguridad privada contenidos en este documento y ha reconocido la importancia que tiene el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario por parte de estas empresas. Esto se ve reflejado en la legislación nacional que rige a estos servicios en este país y la obligatoriedad de educar y entrenar a los miembros de las empresas en todo lo relacionado con los derechos humanos como requisito de ingreso a los servicios privados¹⁶⁵. Sin embargo, hay tres aspectos que debemos reconocer. Primero, que hay problemas de consolidación institucional en El Salvador para que se cumpla la legislación en forma eficiente y eficaz a través de mecanismos de control y supervisión independientes que aseguren el fiel cumplimiento y disminuyan los niveles de impunidad en el país.

En segundo lugar, que la ley (que aún no tiene reglamento) no contempla ningún tipo de mecanismo que exija un entrenamiento continuo en la materia, ni sanciones por la violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

En tercer lugar, como ya fue mencionado en el capítulo III, la politización del sector de seguridad ha dividido las instituciones de seguridad pública y privadas en dos bandos: los oficiales retirados del ejército y los ex miembros de la guerrilla, bien sea como propietarios de empresas de seguridad o en cargos del gobierno en este sector. Esta circunstancia, tiene un impacto importante en la adopción de las recomendaciones de las iniciativas Montreux por parte de los servicios de seguridad privada a nivel de las asociaciones que los agrupan o en el gobierno, con propuestas legislativas o procedimientos administrativos para el mejor control y supervisión del sector y su eficiencia en el servicio.

¹⁶⁵ República de El Salvador, Decreto de Ley 1124, 14 de diciembre del 2000, sobre los servicios privados de seguridad, D.O. 358, no. 44, seis de marzo del 2003, 5.

5. Regulaciones de control y supervisión de la seguridad privada y la ley Internacional Humanitaria: la participación directa en las operaciones de orden público en El Salvador.

La participación de los servicios de seguridad privada en hostilidades o en conflictos armados es una materia de gran interés por cuanto se requiere un claro entendimiento sobre lo que significa tomar parte directa en estas situaciones. Esto es crucial por las siguientes razones: porque la noción de participación estaría incluida en la definición de mercenarios de acuerdo con el Art. 47 del protocolo adicional I de Naciones Unidas; ello contribuye a la definición de derechos y obligaciones del personal (protección de ataque, estatus de prisionero de guerra); y finalmente, esto determina las consecuencias legales derivadas de su conducta (si ellos son civiles, podrían ser procesados por el mero hecho de tener directa participación en las hostilidades, bajo una legislación interna).

En esta materia hay algunas observaciones que se discutieron en el Reporte del Taller de Roma denominado “Los Retos para las Regulaciones de las Compañías de Seguridad Privada”, del 28/11/08¹⁶⁶: En primer lugar, la definición de mercenario en la legislación del derecho internacional humanitario es muy limitada, ya que las empresas de seguridad privada son muy amplias y complejas en la gama de servicios que prestan, por lo tanto no pueden ser entendidas a través de una perspectiva del mercenarismo. En segundo lugar, el personal podría ser combatiente en un conflicto internacional, al ser considerado dentro de la categoría de milicia y cuerpo de voluntarios de acuerdo con el artículo 4A de 1949 del Estatuto de las Naciones Unidas. En tercer lugar, según la Convención de Ginebra, alternativamente ellos podrían ser considerados miembros de las fuerzas armadas de acuerdo con el artículo 43 de 1977, adicionalmente del protocolo I de las Naciones Unidas en relación a conflictos armados. En cualquier caso, ellos llenan por lo menos las siguientes condiciones esenciales: están bajo el comando de una de las partes responsables del conflicto, son garantes de la conducta de sus subordinados y tienen una estructura interna y un sistema disciplinario. En este orden de ideas, podemos mencionar uno de los pocos ejemplos de una compañía privada de seguridad que ha sido contratada por el estado para llevar a cabo operaciones de combate: la compañía británica *Sandline International*, la cual contrató con el gobierno de Papúa, Nueva Guinea. Una

¹⁶⁶ Mirko Sossai, *The Challenges to the Regulation of Private Military and Security Companies: Electronic Resource Report on the Rome Workshop* (Florence, Italy: PRIV-WAR, 2008).

interpretación diferente del *status* legal de los empleados le fue conferido de acuerdo con la ley internacional humanitaria. En este caso algunos analistas los consideran mercenarios, mientras que otros mantienen que la relación por el contrato los lleva a su incorporación dentro de las fuerzas armadas.

En los conflictos internacionales, los empleados de las compañías de seguridad privada que no son combatientes legítimos son civiles. En consecuencia no se les permite tomar parte en las hostilidades; si lo hacen, pierden el beneficio de la inmunidad de ser atacado. Sin embargo Estados Unidos y la Organización del Atlántico Norte (OTAN) consideran a los empleados civiles de las compañías de seguridad, civiles que acompañan a las fuerzas militares de acuerdo con el artículo A4 de la Convención de Ginebra. Estas personas podrían ser prisioneros de guerra bajo ciertas condiciones. De acuerdo con la definición de participación directa en hostilidades esta se aplica a conflictos internacionales y nacionales, ya que de acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja, varios elementos constitutivos de la noción fueron identificados por los expertos; por ejemplo, un aspecto esencial es que hay una relación entre la conducta y el conflicto. Por lo tanto, un acto defensivo de un ataque de criminales comunes no debe ser considerado como participación directa. Sin embargo, aquí surge la llamada “trampa terrorista”, en este contexto, el escenario del conflicto en Irak nos demuestra que no es fácil distinguir quién pelea contra el gobierno.

Esto se vincula con la definición de participación directa que se entiende por el hecho de que se cause un daño al enemigo, ya sea en una acción ofensiva o defensiva. Sin embargo, esta participación no está limitada a operaciones de combate que involucren armas. Como lo señala claramente el Protocolo Adicional I de las Naciones Unidas en relación a conflictos armados, que dice: “Restringir este concepto a combate u operaciones militares lo haría muy limitado, mientras que extenderlo a todo el espectro de la guerra lo haría muy amplio”. En consecuencia se presenta una zona difusa y gris entre estos dos extremos. La misión de la seguridad privada de defender el personal militar y el material debe ser considerada como una participación en las hostilidades; mientras que el transporte de alimentos a la tropa se ubica fuera de esta noción. No obstante el conducir un camión cargado de municiones es una misión menos clara.

En el caso de El Salvador las posibilidades de que los servicios de seguridad privada entren en combate con fuerzas militares son muy remotas, pues las probabilidades de un conflicto interno o entre estados son prácticamente inexistentes en este momento. Sin embargo, las amenazas no tradicionales tales como el narcotráfico, crimen organizado y urbano que afectan al país podrían evolucionar y convertirse en fuerzas organizadas con considerable capacidad operativa. Esto incrementaría la posibilidad de un enfrentamiento entre estas fuerzas y los referidos servicios privados. En este caso se deberían tomar en cuenta las recomendaciones de la iniciativa Montreux y de las Naciones Unidas para contar con una legislación clara y comprensiva para esta participación.

Finalmente, el derecho de portar armas por parte de los empleados de los servicios de seguridad privada bajo la categoría de defensa personal ha sido tema de discusión en diferentes foros de análisis en el país. Algunos expertos en la materia sostienen que ni los estados ni la ley internacional humanitaria son suficientemente claros en este respecto. Sin embargo, la situación de inseguridad que se vive en El Salvador fortalece el persistente argumento de muchos que un civil con armas para ser usadas en contra de un ataque criminal, no debe ser considerado un participante directo en hostilidades.

Control y supervisión de la seguridad privada en El Salvador

La mayoría de los estudios contemporáneos de la proliferación de las compañías de seguridad privada en el mundo se refieren a la noción de Max Weber sobre el Estado moderno como el único responsable de mantener el monopolio de la fuerza legítima dentro del territorio de la nación (Weber)¹⁶⁷, sin embargo, este autor, se enfocó en definir al Estado y no en explicar por qué el Estado debería controlar y supervisar a las fuerzas de seguridad y de defensa. Para entender estas razones y las implicancias que pueden tener en la privatización de la seguridad que estamos viviendo hoy día, debemos revisar los orígenes de los fundamentos teóricos e ideológicos de la relación entre el Estado, el ciudadano y las fuerzas de seguridad en una sociedad democrática.

¹⁶⁷ Max Weber, Peter Lassman, and Ronald Speirs, *Political Writings* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), 310-1.

La concepción moderna de democracia implantada en sociedades como Estados Unidos y Europa, ha influenciado el proceso de democratización en El Salvador. Esto se evidencia particularmente al inicio de la última década del siglo XX junto al proceso de pacificación. En consecuencia, esta asociación de estado, sociedad y fuerzas de seguridad ha conducido al establecimiento de normas contemporáneas concernientes al control, supervisión y responsabilidad de estas fuerzas, contribuyendo de esta forma a la sustitución progresiva de la militarización de esta actividad. Ello da cabida al surgimiento del liderazgo civil en la seguridad y la proliferación de empresas de este tipo.

En el análisis del estado actual de la privatización de la seguridad en El Salvador y sus consecuencias en el proceso democrático, se observa una relación directa del incremento de la inseguridad con la proliferación de los servicios de seguridad privada en sus diferentes categorías. No obstante, en lo relativo al control y supervisión por parte del estado del sector de seguridad privada no hay una relación directa del incremento y perfeccionamiento de las regulaciones y mecanismos del estado para controlar a estas empresas, lo cual, nos lleva al planteamiento de la siguiente hipótesis:

El poder de la privatización y la privatización del poder en el sector de la seguridad en El Salvador, han debilitado la acción del estado en proveer el bien común de la seguridad ciudadana, la sociedad y la nación como un todo. El problema se agrava por la incapacidad del estado de controlar y supervisar las empresas que prestan este servicio, permitiendo, a través de la corrupción, la penetración del crimen organizado en las empresas sin ningún control del estado.

En El Salvador, persiste el centralismo de la seguridad y defensa desde el punto de vista conceptual del estado. Sin embargo, las exigencias del ambiente de seguridad regional y nacional, así como la dinámica socioeconómica que se vive en la región, han traído como consecuencia el surgimiento incontrolado de las empresas de seguridad bajo una concepción mercantilista, aunada a la necesidad de seguridad que reclama la sociedad.

La seguridad privada en El Salvador ha adquirido una importancia como actividad complementaria de la acción de las fuerzas de seguridad del estado, especialmente en el ámbito de la seguridad pública, el control del delito y la preservación del orden. El temor

ciudadano a ser víctima del delito, en un escenario en que irrumpen nuevas expresiones criminales (crimen organizado, fenómeno de las pandillas, inmigración ilegal, entre otros) acrecienta la demanda de seguridad, que es dirigida en primer lugar al estado. Sin embargo, la ineficiente respuesta de éste y la falta de capacidad de sus instituciones para proteger adecuada y oportunamente al ciudadano y sus bienes, ha minado la confianza en éstas. Adicionalmente, esta situación se agrava por la participación de las policías en actos de corrupción.

En este escenario se intensifica la contratación de guardias y vigilantes privados para la protección de personas y bienes. En primer lugar, surge el problema real que nos plantea la seguridad, esto es, la delegación que hace el estado del monopolio del uso legítimo de la fuerza, convirtiéndose de hecho en el cliente principal de este servicio brindado por entidades comerciales movidas por el lucro. En segundo lugar, el poco control y supervisión de estas compañías en sus dimensiones política, funcional y social por parte del estado. En tercer lugar, el difuso límite entre lo público y lo privado ante el surgimiento de espacios mixtos o híbridos, en los cuales agentes de la seguridad privada y pública, muchas veces comparten tareas. Finalmente, los servicios policiales no han tenido el ritmo de crecimiento que sí han tenido las empresas de seguridad privada.

Hasta ahora hemos enfocado nuestro análisis sólo en las empresas que se reconocen en El Salvador como seguridad privada, dedicadas a la vigilancia. La evidente falta de control y supervisión de este tipo de actividad en El Salvador, se hace presente inclusive en las limitaciones encontradas por la falta de control independiente y las notables deficiencias que tiene la Policía Nacional Civil en materia de personal y equipos en la División de Registro y Control de estas compañías de seguridad. Estas deficiencias se agravan por dos factores: en primer lugar, porque existen un número importante de compañías ilegales que operan al margen de la ley o presentan irregularidades que el estado es incapaz de controlar. En segundo lugar están aquéllas que, siendo legales, no mantienen regularizados a todos sus agentes u operadores, con el objeto de no pagar los beneficios sociales correspondientes a los trabajadores¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Patricia Arias, *Seguridad Privada en América Latina: El Lucro y los Dilemas de Una Regulación Deficitaria* (Santiago, Chile: FLACSO-CHILE, 2009), 9-10.

En este escenario, donde el control se muestra en algunos casos inexistente y en otros ineficientes, se puede destacar la gran necesidad de crear o fortalecer, según sea el caso, el sistema de control y supervisión del estado de esta actividad. De esta forma podemos decir que las pocas cifras disponibles indican que la seguridad privada que opera ilegalmente, vulnera diversos ámbitos del ordenamiento jurídico del país y, por ende, su capacidad de gobernabilidad.

Al observar las pocas regulaciones existentes, en El Salvador se destaca la necesidad de modernizar las regulaciones en este campo, especialmente considerando la presencia de grandes empresas transnacionales y la complejidad de las actividades que se cumplen y se incrementan día a día. También destaca la necesidad de establecer sistemas de control bien implementados, capaces, no solo de fiscalizar y supervisar adecuada y oportunamente todas las aristas del sector, sino de profundizar su control político y social a través de nuevas y modernas instituciones del estado. Esta situación debe contemplarse en todos los ámbitos: ejecutivo, legislativo, judicial y en la sociedad representada en los mecanismos de participación ciudadana a nivel de los gobiernos locales. Sin embargo, para esto se requiere de la voluntad política para implementar un sistema de control efectivo y eficiente¹⁶⁹.

Como ya se ha destacado a lo largo de este trabajo, el control y supervisión es fundamental para la eficiencia y eficacia del servicio prestado por las empresas de seguridad privada. No obstante, existe la necesidad de avanzar en la modernización de áreas de suma importancia para las instituciones de seguridad pública, por la vital función que cumplen en las sociedades que sirven y en el país en general. En este sentido, el papel que juegan quienes trabajan en la seguridad en general, pública y privada, debe considerarse en base a una doctrina que funcione bajo los principios de respeto a los derechos fundamentales.

El dinamismo del liderazgo político en El Salvador para la transformación y modernización de las instituciones de seguridad pública ha logrado avances significativos. Sin embargo, el incremento de las actividades delictivas de carácter transnacional demanda el desarrollo de políticas y estrategias para la coordinación interinstitucional de

¹⁶⁹ *Ibíd.*, 13-21 y 85-97

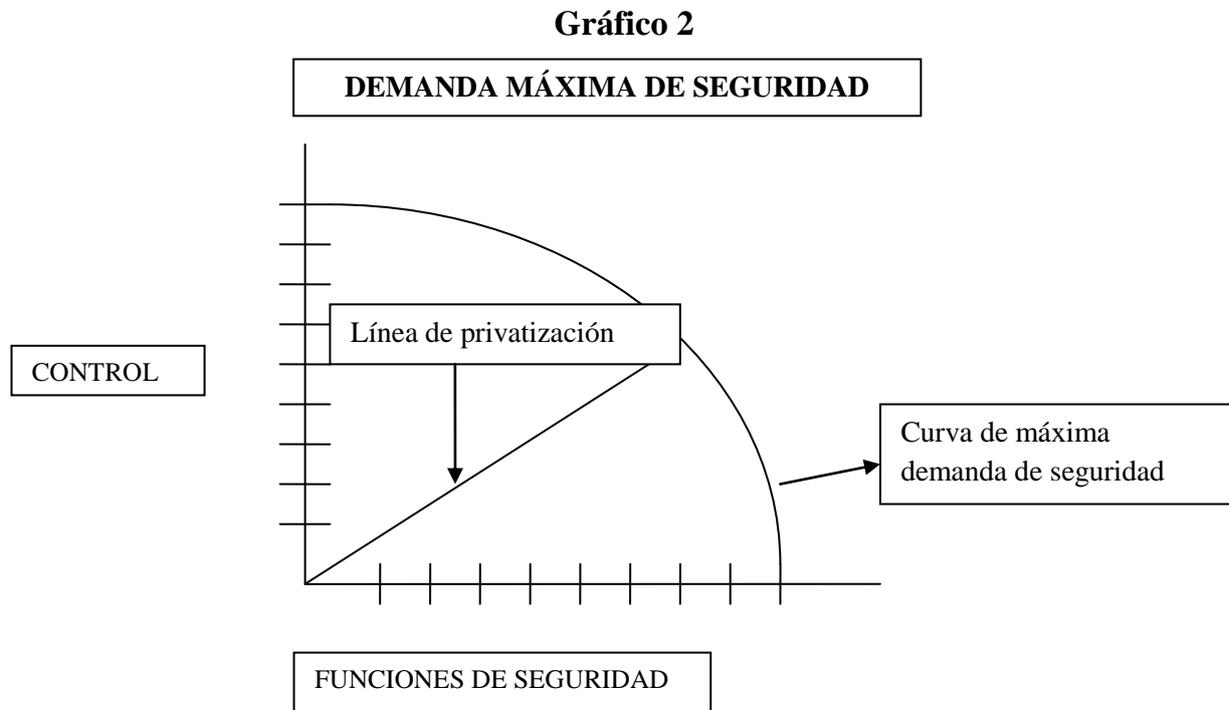
las fuerzas de seguridad pública con las demás instituciones del estado y las no estatales, es decir, bajo la nueva conceptualización de la Asociación Pública y Privada en Seguridad (*Public Private Partnership for Security*) de las Naciones Unidas. Esta noción se ha concebido para integrar el esfuerzo del estado y la sociedad, a fin de que puedan enfrentar las amenazas no tradicionales en todas las dimensiones posibles y con todas las capacidades, no tan solo del estado, sino de la sociedad en general, para el logro del servicio con la eficiencia y eficacia necesaria.

El aporte principal de este trabajo lo constituye, en primer lugar, la creación de la curva de demanda máxima de seguridad, que permitirá al decisor político contar con una herramienta de apoyo para las medidas de privatización o no de las funciones de seguridad, caracterizada por una fuerte demanda y escasez de recursos en un ambiente de seguridad caracterizado por: incertidumbre, complejidad y ambigüedad.

En segundo lugar, también sugiere la creación de una institución en el poder ejecutivo que gobierne toda la participación del sector privado en los asuntos de seguridad nacional. De esta forma se dedicaría a la planificación y estudio de propuestas legislativas para la participación pública/privada en la seguridad, que contemple todas las actividades del sector privado que directa o indirectamente tienen relación con el tema de la protección, el despliegue a nivel nacional de las empresas de seguridad y su respectiva coordinación con las instituciones de seguridad pública. También debe considerarse la cantidad y calidad de los diferentes servicios y el establecimiento del número de compañías de este ramo de acuerdo con su especialidad y el desarrollo demográfico, económico y político del estado y el protocolo de sus actividades y su vinculación a nivel regional e internacional, entre otros.

El control de la privatización de la seguridad es clave para la determinación del uso o no del sector privado en beneficio de la sociedad. En consecuencia, podemos decir que, dependiendo de la institucionalidad en cualquiera de sus dimensiones política, funcional y social, la curva máxima de la demanda de seguridad estará determinada por la máxima capacidad del control del estado sobre sus funciones, en la cual la capacidad de privatización estará señalada por la línea que une el control con las funciones (ver Gráfico 2). La decisión política de privatizar la seguridad dependerá directamente de la capacidad de control y supervisión del estado sobre la línea que representa la seguridad privada,

siempre y cuando esté dentro de la curva máxima de demanda de este servicio, entendiendo por control las tres dimensiones política, funcional y social de tan importante actividad por parte del estado-nación. La ampliación de la línea de seguridad privada bajo control del estado es la manera de ampliar la curva de privatización.



Conclusión

La proliferación de las empresas de seguridad privada en el mundo, la región y en El Salvador en particular, constituye un reto a la creencia tradicional de que las funciones militares y de seguridad son cumplidas más eficientemente por las fuerzas militares y públicas del estado. En la práctica, esto podría impactar la capacidad del estado de controlar la violencia y asegurarse la transparencia y entrega de cuentas de las situaciones de conductas inapropiadas, en el sector de la seguridad y defensa. Sin embargo, la expansión en el mercado de esta actividad no ha puesto en riesgo la capacidad del estado de controlar la violencia en el ámbito internacional, así como tampoco su desempeño tradicional de marco central en la legislación internacional, el cual es irrelevante en este contexto. Algunos países, entre ellos El Salvador, retienen una capacidad significativa de influencia sobre las operaciones de las empresas de seguridad privada. Esto le otorga a la

legislación internacional una capacidad de regulación de dichas compañías en forma indirecta, usando al estado como su intermediario.

Existen dos formas fundamentales que pueden incentivar el incremento de las responsabilidades del estado sobre las operaciones de la seguridad privada. La primera, es el curso de las responsabilidades del estado, involucra la atribución directa de las conductas inapropiadas de los servicios de seguridad privada en el estado que contrata. Solo en esos casos donde la parte contratante forma parte de las fuerzas armadas del estado contratante, esta atribución dependerá ordinariamente de los artículos cinco o seis de la Comisión de Artículos sobre Responsabilidad del Estado en la Ley Internacional Sobre Conductas Inapropiadas¹⁷⁰. Es de hacer notar que en el caso de conflictos armados, una gran proporción de estos servicios de seguridad estará en una de las dos provisiones que estamos considerando. La segunda, es el curso de las responsabilidades que no involucra en forma directa las atribuciones de las conductas inapropiadas de los referidos servicios con el estado, tampoco lo involucra en la complicidad de los actos de conducta inapropiada de estos operadores. Más bien, éste se deriva de la falla del estado en tomar las medidas precautelarias, investigar, sancionar o reconducir las acciones inapropiadas de estas compañías. En este sentido, hay una obligación implícita por parte del estado de prevenir, investigar y castigar o reconducir estas conductas ilegales. En varios campos, la legislación internacional impone obligaciones pertinentes de esta naturaleza al estado.

Es sumamente importante destacar la obligación del estado de “asegurar el respeto” por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de conformidad con el Artículo I de la Convención de Ginebra como el primer llamado a las naciones, en consideración a los pasos que deben tomar en forma diligente, dentro de sus facultades, para promover en los servicios privados el respeto, de los derechos fundamentales. Adicionalmente, se exhorta al estado a tomar medidas diligentes para controlar a este sector en el ámbito de su jurisdicción.

Este cuerpo de obligaciones que hoy día existen en relación a la conducta que deben seguir los servicios de seguridad privada y la obligación del estado de velar por el

¹⁷⁰ James Crawford ed., *The International Law Commission's Articles On State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge, U.K: Cambridge University Press, 2002), disponible en <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf>.

desempeño operativo de estas empresas, debería estar enmarcado dentro de los estándares internacionales. De esta manera, las operaciones de los servicios de protección privados pueden ser guiadas por los estados en el desarrollo de una legislación interna y políticas que regulen esta industria. Esto se traduce en una ayuda a los gobiernos para realizar un escrutinio de cumplimiento y rectificación de los desvíos dentro de estos estándares y de la legislación internacional, que establece un marco rutinario de la legislación doméstica y sus políticas. También provee principios y mecanismos para la solución de conflictos y disputas en las operaciones de la seguridad privada. Ahora bien, esto será posible si el contenido de la legislación internacional, en principio, es claro en este sentido. Hoy día existe suficiente experiencia y estudios que facilitan el diseño e implementación de leyes y políticas de seguridad privada, de acuerdo con la legislación internacional existente. La responsabilidad está en manos del estado para implementar, promover y supervisar la legislación existente y, al mismo tiempo, trabajar por un nuevo régimen de regulaciones a nivel nacional e internacional.

El Salvador cuenta con una legislación promulgada en el año 2000. Sin embargo, la evolución del sector de la seguridad privada y las condiciones de inseguridad que vive recientemente el país, demandan la modernización de esta legislación, tomando en cuenta las muy novedosas regulaciones existentes, como por ejemplo las acordadas en el Documento de Montreux y los grupos de trabajo de las Naciones Unidas, que permitirán actualizar y perfeccionar estos servicios que operan en el país con una óptica y visión prospectiva de los avances de este sector más allá de sus fronteras físicas. Sin embargo, el reto demanda una plena conciencia de la importancia que tiene esta actividad en la solución de uno de los problemas más importantes que atraviesa el país, como lo es la inseguridad que está cobrando cada día un promedio de 12 vidas de jóvenes, futuro del país.

En el Reporte del Taller de Roma¹⁷¹, que se desarrolló en esta ciudad después de un debate sobre los retos de la regulación de la seguridad privada, se llegó a las siguientes conclusiones:

¹⁷¹ Mirko Sossai, *The Challenges to the Regulation Of Private Military and Security Companies: Electronic Resource Report on the Rome Workshop* (Florence, Italy: PRIV-WAR, 2008).

1. La presencia de la seguridad privada se mantiene en un proceso de expansión desde el inicio de la última década del siglo XX hasta el presente, a nivel global.
2. Este incremento y expansión de la industria se debe al proceso de globalización que se ha estado viviendo y las necesidades de seguridad que el mismo genera.
3. Aunque hoy en día la seguridad privada no está operando en el vacío legal, sin embargo, se observa una falta de estándares en la participación.
4. El estado debe jugar un papel central en el control y supervisión de la conducta del personal de los servicios de seguridad privada, particularmente el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
5. El diseño de estándares de regulación es sólo el primer paso de la solución: la voluntad política para implementar y supervisar la legislación nacional e internacional existente es esencial, ya que adoptar nuevas guías no tiene sentido.
6. La ampliación de la cooperación del sector público-privado y el diálogo con los grupos de interés de ambos sectores constituye parte esencial del proceso para lograr la contribución eficiente y eficaz en el sector de la seguridad.

Ahora bien, si analizamos estas conclusiones a la luz del actual ambiente de seguridad que se vive en El Salvador podemos decir:

1. La presencia y evolución de los servicios de seguridad privada en El Salvador se ha incrementado en forma significativa desde el inicio del proceso de paz de los 90 hasta el presente en un ritmo muy acelerado pasando de una veintena de compañías a más de 400 en la actualidad con el agravante que este crecimiento no tiene ningún control legislativo que establezca el número máximo de empresas en relación a su especialidad en el ámbito de la seguridad.
2. En el caso específico de El Salvador, el crecimiento y expansión de la industria de seguridad privada no se debe solamente a la globalización, sino también al proceso de paz y democratización que ha impactado con cambios en lo económico, político y social a la sociedad salvadoreña en forma simultánea y en un espacio corto de tiempo. Existen además los factores externos del ambiente de seguridad que ha impactado la región centroamericana como vía de tránsito obligatorio del narcotráfico y de las actividades del crimen organizado.
3. En El Salvador, la legislación que rige estos servicios data del 2001 y requiere una modernización y transformación de su contenido ya que la conceptualización de la

misma o espíritu de la ley se basa en la consideración de la seguridad privada como una actividad comercial ordinaria, sin tomar en cuenta a la seguridad en sí como un bien común, responsabilidad fundamental del estado.

4. Esta Ley Orgánica de los Servicios Privados de Seguridad del año 2001, contempla todo lo relacionado con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Sin embargo, esta normativa debe ser actualizada en lo referente a las medidas de carácter preventivo que deben tomarse para evitar y no solo sancionar, la violación de los derechos de la población. Esta modificación debe ser estructural en lo que se refiere a la conceptualización para que no se enfoque sólo en el carácter punitivo sino en la protección del individuo y sus derechos fundamentales.
5. En El Salvador se requiere que el liderazgo político de la nación haga un esfuerzo por la despolitización del sector de la seguridad, ya que este factor ha hecho mucho daño a los esfuerzos para superar la inseguridad que vive la sociedad. Es urgente contar con una política de seguridad nacional que sea el producto del consenso político nacional donde los intereses del estado imperen y se acabe la lucha ideológica y política que ha dominado desde los acuerdos de paz hasta el presente. Este sería el primer paso a fin de revisar la legislación que regula dicho sector y en particular las actividades de los servicios privados.
6. Al lograrse una política de seguridad basada en los intereses del estado, pero también en función de la seguridad del individuo, se estarían creando las bases fundamentales para la cooperación eficiente y eficaz de los sectores público y privado

En conclusión, hoy en día El Salvador cuenta con el potencial necesario y suficiente en el área de la seguridad, tanto pública como privada para poder enfrentar eficientemente los retos de las amenazas no tradicionales que afectan a la sociedad y poder proporcionar a los ciudadanos la paz, la seguridad y la tranquilidad que reclaman. Se trata de gerenciar eficientemente los recursos humanos, materiales y financieros de ambos sectores con una política comprensiva que abarque el estado con sus instituciones así como el sector privado con todas las potencialidades que dispone.

**CAPÍTULO V. EL PAPEL DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA EN
LA LUCHA FRENTE A LA DELINCUENCIA COMÚN, MARAS,
NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO EN EL SALVADOR**

*"Todos los miembros de la sociedad tienen
interés en su seguridad... pero los militares
solo son responsables por la seguridad
militar con la exclusión de todas las otras"*

**Samuel Huntington
El estado y el soldado: La teoría y la
política de las relaciones civiles-militares
1957**

En 1996, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali, señalaba que la más importante dialéctica surgida después de la caída del muro de Berlín y el final de la época de la Guerra Fría, fue la globalización y fragmentación lógica mediante la cual se nos permite enfrentar estos dos pensamientos imperantes¹⁷². Por una parte, la globalización estaba creando un mundo interconectado de fuerzas positivas, de descolonización, buen gobierno, desarrollo, derechos humanos y cuidado del medio ambiente. Por la otra, reconocía la fragmentación como fuerza negativa que conducía a la gente a todas partes en busca de refugio en pequeños grupos, caracterizados por el aislacionismo, el separatismo, el fanatismo y la proliferación de conflictos interestatales. De igual forma, reconocía que esta segmentación podía actuar como la causa principal que conduce a estados fallidos, relacionada con la pobreza, la exclusión social y la ingobernabilidad. Esta característica también expone a la comunidad internacional a un incremento de las migraciones humanas, a la proliferación de los actores no estatales en el marco de la acción legal y a los forajidos en el ambiente de las actividades ilegales y del crimen transnacional. Esto nos permite identificar dos amenazas en la seguridad global que imponen el dilema estratégico actual: la hegemonía de los actores no estatales y la amenaza implícita e indirecta a la estabilidad y el bienestar humano.

Una de las características de la comunidad global hoy día es que un número cada vez mayor de gente en el mundo se queja del creciente sentimiento de “inseguridad”. En

¹⁷² Boutros-Boutros Ghali, “Global Leadership after the Cold War,” *Foreign Affairs* 75 (March/April, 1996): 86-89.

las encuestas de los procesos electorales, locales y regionales, la gente expresa una sensación de inseguridad como un problema común y de primera importancia. En términos políticos se ha hecho imperativo dar una respuesta a esta situación. La falla de los líderes políticos en dar respuesta inmediata a este problema tiene claras consecuencias electorales.

Sin embargo, responder apropiadamente a la inseguridad de los ciudadanos no siempre es fácil. Localmente la solución podría ser la de colocar más policías en las calles para combatir a los criminales; es una cuestión de voluntad política y de recursos disponibles. No obstante, podría ser que las instituciones judiciales y policiales estuvieran mal preparadas para cumplir sus funciones y se convirtieran en una mayor fuente de inseguridad. Cualquiera sea su causa, en casi todos los países de Latinoamérica ha comenzado un proceso de reforma policial y del sistema judicial.

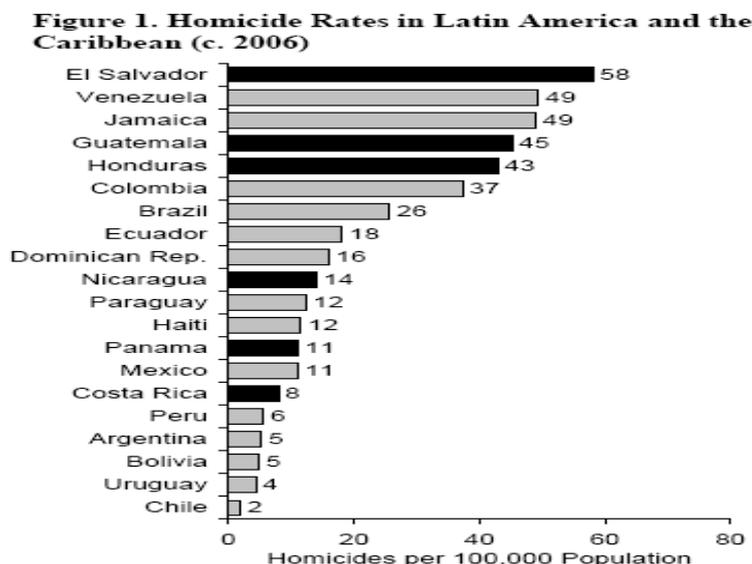
Como en otras regiones del mundo, la tendencia de homicidios en Centroamérica está influenciada por varios factores. Según un reporte de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y Crimen (UNODC), algunos países centroamericanos son vulnerables al crimen y a la violencia por varias razones, incluyendo, entre otras, un legado de conflicto armado y violencia, la facilidad de adquisición de armas, el urbanismo caótico, la desigualdad de ingresos, una proporción muy elevada de población juvenil, la estructura de bandas criminales locales, así como también el crimen organizado y el narcotráfico. La mayor parte de los estudios realizados indican que el incremento de homicidios a nivel centroamericano está relacionado con el aumento de las actividades del crimen organizado, narcotráfico y bandas criminales (maras)¹⁷³.

En El Salvador, la violencia y la inseguridad son aspectos de especial relevancia para el desarrollo a mediano y largo plazo. A pesar del término del conflicto armado, de un mayor respeto por los derechos humanos y del crecimiento económico experimentado desde finales de la década de los 90, en el primer decenio del siglo XXI se ha conocido un alarmante aumento de la violencia criminal. La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, que había disminuido en el año 2008, se incrementó rápida y

¹⁷³ United Nations Office on Drugs and Crime, *Crime and Development in Central America Caught in the Crossfire* (New York: United Nations, 2007), 49-52.

significativamente en 2010¹⁷⁴. De acuerdo con el Banco Mundial El Salvador cuenta con el tasa de homicidios más elevada de Latinoamérica: 58 homicidios por cada 100.000¹⁷⁵ (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Tasa de homicidios en América Latina y el Caribe (c. 2006)



Fuente: Rodrigo Serrano-Berthet and Humberto Lopez, *Crime and Violence in Central America A Development Challenge* (Washington, D.C.: The World Bank, 2011).

No deja de ser contradictorio comprobar que el aumento de la violencia es simultáneo a la modernización en ciertos ámbitos de seguridad y administración de justicia. Esta renovación conlleva una reforma orientada a desmilitarizar las fuerzas policiales, disminuir la influencia político-partidista sobre la policía y el Poder Judicial, formalizar una nueva doctrina policial de protección ciudadana y respeto por los derechos humanos. También representa crear defensorías del pueblo que velen por los derechos de las personas, promulgar nuevos cuerpos legales que otorguen garantías a detenidos y sospechosos, imponer sanciones penales a la violencia intrafamiliar e instaurar procedimientos judiciales y penales más ágiles y abiertos.

Se han presentado algunos obstáculos a estos procesos de reforma: La tensión entre soluciones a corto plazo de los problemas inmediatos de seguridad y la necesidad de

¹⁷⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *2001 Global Study on Homicide Report: Trends, Context, Data* (Vienna, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime, 2001), 50, disponible en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf> [Consulta: 25 de noviembre de 2011].

¹⁷⁵ Rodrigo Serrano-Berthet and Humberto Lopez, *Crime and Violence in Central America A Development Challenge* (Washington, D.C.: The World Bank, 2011), disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf> [Consulta: tres de diciembre 2012].

atacar las causas estructurales subyacentes al problema. Por ejemplo, las autoridades locales estarán más inclinadas a colocar un mayor número de policías en las calles que a adoptar una política completa para reducir el desempleo, las desigualdades sociales o la pobreza. Los gobiernos nacionales tienen el poder del sentido moral que les hace buscar soluciones rápidas al problema. De acuerdo con Morrison, Buvinić y Shifter, la tendencia a combatir la violencia en forma reactiva en vez de políticas sociales reside, entre otras cosas, en la falta de información sobre el costo de los programas, inclusive desde el punto de vista contable, para evaluar los beneficios de los programas que se enfocarían en las causales subyacentes al problema¹⁷⁶.

Los temas más importantes relacionados con la seguridad externa en El Salvador están vinculados con la problemática de la vulnerabilidad de las fronteras marítimas y terrestres, la cual favorece el tráfico de drogas, armas y personas, convirtiéndolo en un país de tránsito. Sin embargo, muchas de estas sociedades también viven graves problemas de consumo de estupefacientes y de aumento en su criminalidad interna por la disputa de los mercados.

El ambiente de inseguridad regional y su impacto en El Salvador

El presente capítulo tiene como objetivo la descripción y análisis de los retos más importantes que enfrentan las instituciones de seguridad pública y las empresas privadas de seguridad en un ambiente de alta inseguridad nacional, con ramificaciones a escala internacional de las redes de criminales transnacionales. Entre finales de los años 80 y principio de los 90 se produjo un cambio de contexto en el tráfico de drogas. Se desmantelaron las redes distribuidoras de estas sustancias que las transportaban a través del Caribe hacia Estados Unidos. Se trasladó la ruta Colombia-Florida a la ruta Colombia-Centroamérica-México-Estados Unidos. Esto produjo una gran explosión de violencia delictiva en Centroamérica y particularmente en El Salvador. La corrupción, las debilidades institucionales y los vacíos de estado se tradujeron en gran inseguridad y muchos muertos. En este sentido, si comparamos la tasa de homicidios del Gráfico 3 con

¹⁷⁶Mayra Buvinić, Andrew R. Morrison, and Michael Shifter, *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Development Division, 1999), 107-116.

la Tabla 6 podemos observar el impresionante aumento, en solo cuatro años, de la tasa de homicidios por 100.000 habitantes que pasa de 58 en el año 2006 a 65 en el año 2010.

Tabla 6. Centroamérica: Tasa de homicidios en perspectiva regional

País	Tasa homicidios Por 100.000/h	Situación en relación 2008/ 2010	Comparación Internacional
El Salvador	65	Incremento	Muy alto
Honduras	82	Incremento	Muy alto
Nicaragua	13	Incremento	Bajo
Guatemala	42	Incremento	Alto
Costa Rica	12	Incremento	Bajo
Panamá	21	Incremento	Medio

Fuente: United Nations Office on Drug and Crime, *Global Study on Homicide 2011* (New York: United Nations Office on Drug and Crime, 2011)

A este respecto, el crimen y la violencia son temas claves en la actualidad centroamericana. Si observamos nuevamente la Tabla 6, se evidencia que en El Salvador, Guatemala y Honduras las tasas de homicidios se ubican entre las cinco más elevadas de Latinoamérica, mientras que en Costa Rica, Nicaragua y Panamá son significativamente menores. Sin embargo, el incremento de homicidios es constante, constituyendo el mayor problema de los gobiernos de la región. Para ver la magnitud del conflicto en su contexto, basta con hacer la siguiente comparación: Centroamérica tiene una población que es aproximadamente la misma de España, pero, mientras en este país hubo 336 homicidios (menos de uno diario) en el año 2006, en Centroamérica se registraron 14.257 muertes violentas (casi 40 diarias) en el mismo año¹⁷⁷.

Como ya se ha analizado, el fin de la Guerra Fría, el afianzamiento de la democracia electoral, la incidencia de la globalización (con los consecuentes avances en materia de integración económica, regional y hemisférica) y el posicionamiento de la región como un subcontinente estratégico en las relaciones entre América del Norte y del Sur, son los rasgos que caracterizan a la Centroamérica de los últimos 30 años. En estos años se han celebrado más de 30 procesos electorales en los países de esta región, con un promedio de seis elecciones por país, de los cuales han emergido gobiernos civiles. Los procesos electorales comenzaron a realizarse en el marco del predominio del poder militar, que finalmente debió ceder espacio al poder civil. En El Salvador, el repliegue de los

¹⁷⁷ Rodrigo Serrano-Berthet and Humberto Lopez, *Crime and Violence in Central America A Development Challenge* (Washington, D.C.: The World Bank, 2011), 5, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf> [Consulta: tres de diciembre 2012].

militares ha sido significativo, mientras en Costa Rica, con una larga tradición democrática, el ejército fue abolido en el año 1948.

Aunque Centroamérica ha alcanzado importantes avances en materia de estabilidad democrática e inserción en el sistema económico internacional, todavía existe el desafío de llegar a una paz duradera. Esto se debe a que el cese de los conflictos bélicos en la pasada década no ha implicado la reducción de las crecientes tasas de criminalidad social y organizada, ubicando a El Salvador, Honduras y Guatemala entre los países más violentos del continente.

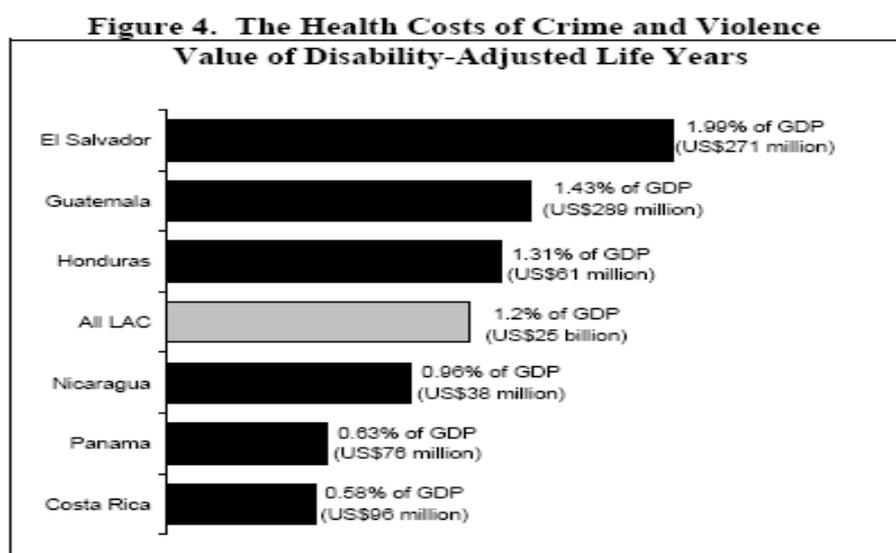
La región se ha vuelto vulnerable a otras formas delictivas y las actividades de sicariato, robo de vehículos, tráfico de armas y personas, así como la industria del secuestro se han incrementado considerablemente. Por otra parte, la geopolítica regional genera igualmente una vulnerabilidad interna, transfronteriza, marítima y terrestre, que la convierte en un puente para el tráfico y trata de personas y de drogas hacia Estados Unidos, el Caribe y Europa, por una parte y, por la otra, para el tráfico de armas desde el norte a Suramérica.

Las respuestas regionales a la violencia son de reciente data, en una institucionalidad acostumbrada a lidiar con la violencia política y con poca experiencia frente a las nuevas tecnologías y modalidades criminales del siglo XXI. Si bien las estrategias tienen algunas características diversas en cada uno de los estados de la región, son también bastante homogéneas, principalmente porque priorizan las medidas de corte reactivo-punitivo. Entre éstas se destacan disposiciones específicamente diseñadas para la persecución de pandillas en Guatemala, Honduras y El Salvador¹⁷⁸, el aumento de las penas máximas en todos los países, incluyendo la aprobación de penas perpetuas en Honduras y la reactivación de la pena de muerte en Guatemala. También se ha materializado un creciente uso del sistema penitenciario, la tendencia al protagonismo policial y la utilización de los ejércitos en tareas de orden y seguridad interna y de combate al crimen organizado en todos los países que tienen fuerza militar.

¹⁷⁸ Jeannette Aguilar y Marlon Carranza, *Las Maras y Pandillas como Actores Ilegales de la Región, Estado de la Región: Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica* (San Salvador, El Salvador, 2008), disponible en <<http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/ponencias/Ponencia-Aguilar-Carranza-maras.pdf>>

Sin embargo, debido a su letalidad y entrenamiento para el combate, el empleo de la fuerza militar en labores de seguridad pública, conlleva el riesgo de aumentar la cifra de muertes, que en la mayoría de los casos corresponden a víctimas inocentes. En este orden, si observamos las estadísticas referidas a los costos de salud de la Organización Mundial de la Salud, podemos observar que en aquéllos asociados con el crimen y la violencia (DALYs, por sus siglas en inglés), El Salvador presenta el porcentaje más elevado en costo del producto interno bruto en cuanto a gastos de rehabilitación y cuidado médico a las víctimas de la violencia que se vive en el país¹⁷⁹ (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Costes sanitarios del crimen y la violencia



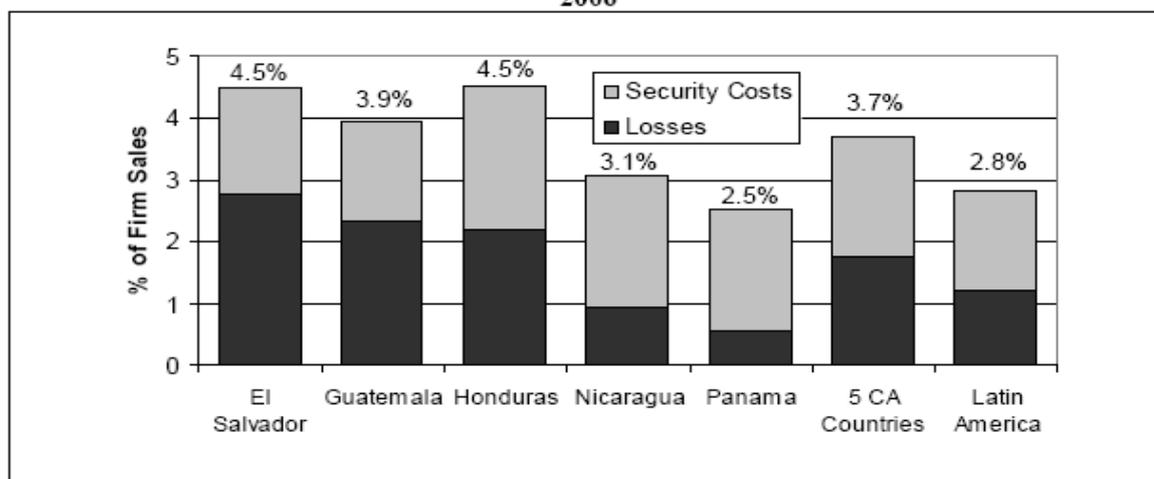
Source: World Bank analysis based on LAPOP surveys (see Volume II).

En relación al sector económico, el impacto de la inseguridad en El Salvador se ubica en el primer lugar con cuatro punto cinco por ciento de empresas que cierran su actividad por el alto nivel de inseguridad existente, al igual que en Honduras, siendo éstos los países donde más se presenta este fenómeno (ver Gráfico 5).

¹⁷⁹ Rodrigo Serrano-Berthet and Humberto Lopez, *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge* (Washington, D.C.: The World Bank, 2011), 6, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf> [Consulta: tres de diciembre 2012].

Gráfico 5. Costos y pérdidas de las empresas debido a la violencia, como porcentaje de las ventas de las empresas, 2006

Figure 5. Firms' Security Costs and Losses Due to Crime as a Percentage of Firm Sales, 2006



Source: World Bank analysis of 2006 Enterprise Surveys.

En materia de crimen organizado, las respuestas tienen mucha más semejanza, particularmente por la existencia y el avance de una agenda de integración regional y otras coordinaciones, efectuadas en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Los presidentes han acordado una serie de medidas, entre las que se destacan la creación de una fuerza de respuesta rápida conjunta de ejércitos y servicios de inteligencia centroamericanos para combatir el narcotráfico, el terrorismo, las maras y pandillas y otros crímenes transnacionales, al igual que la instalación de un centro internacional contra estas organizaciones criminales y la instauración de la orden de captura regional¹⁸⁰.

Recientemente, los estados del istmo se han incorporado a la iniciativa Mérida, aprobada el diez de julio de 2008 por el Congreso de Estados Unidos, que facilita recursos para México, Centroamérica y el Caribe. La idea es dotar a las fuerzas militares y policiales de la región de tecnología, capacitación y acciones de apoyo a sus sistemas de justicia para combatir las amenazas del crimen organizado¹⁸¹.

¹⁸⁰ XXIX Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), San José, 16 de diciembre 2006; y XXXII Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, 29 julio de 2009, disponible en http://www.google.com/search?sourceid=navclient&ie=UTF-8&rlz=1T4GGLL_enUS318US319&q=XXIX+cumbre+de+jefes+de+Estado+de+Centroamerica

¹⁸¹ Colleen W. Cook, Rebecca G. Rush and Clare Ribando Seelke, *Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2008), disponible en <http://fpc.state.gov/documents/organization/103694.pdf>

Las preocupantes estadísticas sobre la violencia en la región, la prioridad que al tema dan las cumbres de presidentes y, en general, los distintos mecanismos del Sistema de Integración Centroamericano, así como el creciente incremento de fondos contra el tráfico de drogas y la actividad criminal en todas sus manifestaciones, asignados por el gobierno de Estados Unidos, dan cuenta de que la pacificación de Centroamérica, con posterioridad a Esquipulas, en la década de los 90, todavía es una meta distante. En El Salvador, los acuerdos de paz del año 1992, si bien cerraron un ciclo de violencia política e insurgencia que dejó unos 75.000 muertos, producto de una historia de represión, por otra parte están en el origen de un proceso de actividades de violencia criminal que, en esta primera década del siglo XXI se ha cobrado la vida de muchos salvadoreños. Esta etapa ha sumido al país en una espiral de violencia incontrolada, que se ha convertido en un problema de seguridad nacional expresado y reconocido por el liderazgo político nacional.

¿Qué es lo que está detrás de esta violencia que vive la región y, particularmente, El Salvador? En este sentido, como se ha señalado ya, podemos ubicar tres elementos principales: tráfico de drogas, violencia juvenil asociada a las bandas criminales y fácil acceso a armas de fuego. Todo en el contexto de un sistema de justicia frágil como factor de alto riesgo para el crimen y la violencia.

En primer lugar, el tráfico de drogas es un detonante por excelencia de la alta tasa de homicidios (12 diarios en El Salvador) y es el factor principal del aumento de la violencia. A manera de ejemplo podemos señalar lo siguiente: en las áreas identificadas como de tráfico de drogas, hay un incremento significativo de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, mucho más elevado que en otras áreas. Al reducirse el tráfico de drogas ilegales o prevenirse, evidentemente ocurrirá una reducción sustancial de esta tasa. Esto será un elemento clave en cualquier estrategia del gobierno para combatir la criminalidad. Un alto porcentaje de la droga que transita por la región, pasa por territorio salvadoreño y su valor estimado, de acuerdo con los expertos en la materia, se podría ubicar en un cinco por ciento del producto interno bruto¹⁸².

¹⁸² Rodrigo Serrano-Berthet and Humberto Lopez, *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge* (Washington, D.C.: The World Bank, 2011), disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf> [Consulta: tres de diciembre 2012].

En segundo lugar, la violencia juvenil asociada a las pandillas es una preocupación principal de la seguridad para los gobiernos nacionales. Los hombres, en los percentiles de edad comprendida entre 15 y 34 años, son, en su inmensa mayoría, víctimas de homicidios y, al mismo tiempo, perpetradores de esta misma violencia como miembros de las cuatro maras que operan en el país. Éstas tienen un total de 10.500 miembros y un promedio de 2.625 integrantes cada una¹⁸³. Según fuentes confiables, el 10.7 por ciento de los homicidios cometidos en el año 2006, estuvieron relacionados con las maras y su conexión con el tráfico de narcóticos no fue significativa. La criminalidad urbana común se ubica en 18.2 por ciento y otros factores, como la extorsión por dinero para protección de pequeños negocios y los asaltos en el transporte público, corresponden a un 71.1 por ciento en este tipo de violencia juvenil¹⁸⁴ (ver Tabla 7). En este orden de ideas, la respuesta del gobierno ha sido implementar políticas de “mano dura”, que enfatizan la represión y la vigilancia policial pero minimizan la prevención, rehabilitación y programas sociales de inserción de los ex miembros de las bandas criminales en la sociedad. Adicionalmente, este tipo de política ha sido complementada con la utilización de la fuerza militar en asuntos de seguridad interna en forma permanente.

Tabla 7. Motivos de asesinatos en El Salvador

Motivo	2003	2004	2005	2006
Crímenes comunes	57.4%	33.7%	23.3%	18.2%
Pandillas	8%	9.9%	13.4%	10.7%
Desconocido	28.9%	48.4%	59%	59.1%
Otros	5.7%	8%	4.3%	12%

Fuente: Instituto de Medicina Legal, El Salvador

En tercer lugar, los extraordinarios niveles de violencia en El Salvador se consideran como el legado de la guerra. Sin embargo, lo que sí es un hecho irrefutable es la cultura de violencia en la sociedad salvadoreña. Como consecuencia de esta cultura, existe una gran facilidad para adquirir armas de fuego, lo cual, constituye un factor de riesgo para el crimen y la barbarie. Las zonas norte y central del país, que incluyen

¹⁸³ United Nations Office on Drugs and Crime, *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire* (New York: United Nations, 2007), 60.

¹⁸⁴ Serrano-Berthet and Lopez, *Crime and Violence in Central America*, 16.

Chalatenango y Cuscatlán, fueron las áreas más afectadas por la guerra y hoy día mantienen esos altos niveles de violencia.

Se identifican dos hipótesis de cómo el conflicto podría haber contribuido a los elevados niveles de criminalidad. En la primera hipótesis, se dice que pudo haber creado la cultura de violencia en la población, tendiendo entonces el salvadoreño a buscar soluciones violentas a los problemas. La segunda hipótesis es que este conflicto armado podría haber contribuido a las altas tasas de criminalidad a través de una gran transferencia de armas de fuego y municiones. Así, se estima que en la región centroamericana existen cuatro punto cinco millones de armas de fuego, entre legales e ilegales, siendo El Salvador el segundo país con más armas de fuego por cada 100 habitantes en Centroamérica (ver Tabla 8).

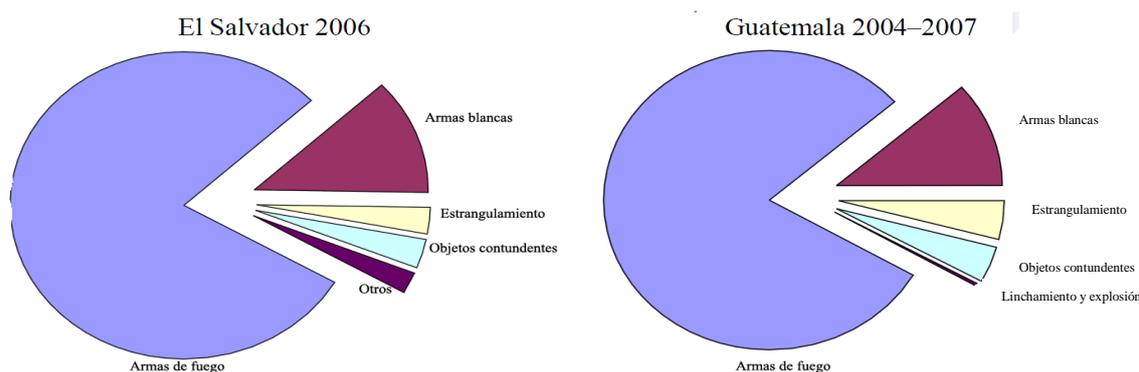
Tabla 8. Armas de fuego por civiles en Centroamérica

País	Registrado	Estimado	Armas por cada 100 personas
Costa Rica	43,241	115,000	2.8
El Salvador	198,000	450,000	7.0
Guatemala	147,581	1,950,000	15.8
Honduras	133,185	450,000	6.2
Nicaragua	NA	385,000	7.0
Panamá	96,600	525,600	5.4

Fuente: Karp 2008; Arias Foundation 2005.

Los recientes brotes de violencia en la región, particularmente en El Salvador, han estado acompañados de la aparición de nuevas armas que han provocado un incremento en el número de víctimas fatales. La mayoría de los homicidios están íntimamente relacionados con el uso de armas de fuego de gran potencia y alto calibre, sobre todo en Guatemala y El Salvador, donde el patrón es bastante parecido, pues el 80 por ciento de las muertes son causadas con este tipo de artefactos (ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Armas utilizadas para homicidios



Fuente: Instituto de Medicina Legal de El Salvador; Policía Nacional de Guatemala

La criminalidad y la gobernabilidad de El Salvador y su eventual impacto en la seguridad privada.

Podría decirse que uno de los efectos más profundos y preocupantes de la actividad criminal es la manera como perjudica la relación entre ciudadanos y gobierno. La seguridad es un bien común básico que en democracia es obligación del estado y una responsabilidad fundamental del gobierno. Cuando el estado falla en proveer este bien común o se lo ve como cómplice de esta criminalidad, los ciudadanos comienzan a perder la confianza en la democracia, tomándola con poca seriedad y, como consecuencia, pierden entusiasmo por esta forma de gobierno. Se comienza a pedir al gobierno medidas extremas como “mano dura, cero tolerancia”, etc. y, al mismo tiempo, comienzan a tomarse medidas para la autoprotección. Los ricos emplean las empresas privadas de seguridad; los pobres, comienzan a tomar acciones de auto vigilancia, pago a las bandas criminales por protección o, más grave aún, tomar la ley en sus propias manos. La tendencia a actuar fuera del aparato de seguridad del estado es mayor cuando la policía se comporta como un elemento más del problema de criminalidad.

En El Salvador, la falla del aparato de seguridad del gobierno es particularmente peligrosa por ser un país que presenta una doble condición: primero, un proceso de paz y segundo, la consolidación democrática. Esta circunstancia ha originado que la población haya interpretado que el incremento de la criminalidad se debe, en principio, a la extensión de la protección constitucional, por haberse extendido mucho el régimen de libertades sin estarse preparado para ello. En realidad, el incremento de la criminalidad podría ser nada más que un artificio estadístico. La gente está más confiada de reportar la criminalidad en democracia, el gobierno más inclinado a grabarlo y la prensa actúa con mayor libertad para informar sobre temas que afectan a la sociedad, por ser la información un derecho básico.

Cualquiera que sea el nivel de criminalidad, la percepción de falta de aplicación y de respeto a la ley, provocará nostalgia por su aplicación severa sin contemplaciones de ninguna índole. Esto, en definitiva, puede iniciar en la ciudadanía la exigencia del empleo de la fuerza militar para la función policial o para el apoyo al ciudadano, en el ejercicio de las libertades civiles fundamentales. En El Salvador, los políticos que han vivido sistemas de gobierno autoritario, toman ventaja de esta situación de inseguridad para fortalecer

viejos aliados y derrotar a los adversarios que promulgan los derechos humanos. Esta condición, precisamente, es la que aprovechan los autoritarios, que generalmente están implicados en facilitar las operaciones del crimen organizado en el país y la región centroamericana. En definitiva, el efecto de todo esto es una pérdida de democracia, cuando el ciudadano negocia sus derechos en retorno de la promesa de seguridad.

La corrupción de los servidores públicos (policías) en El Salvador, es un aspecto que afecta la relación entre el ciudadano y su gobierno. Cuando vemos a miembros de la Policía Nacional Civil involucrados en hechos de corrupción, el funcionario es percibido como un depredador en vez de un proveedor y protector. El efecto es especialmente deplorable cuando el empleado de gobierno (generalmente el policía) recurre al pago ilegal para dejar en paz o atender al ciudadano. Esta constante demanda de pago (soborno) del servidor público es lo que afecta más al ciudadano, al menos en relación con cualquier actividad que lo hace más visible o posible objeto de este tipo de práctica ilegal y corrupta.

Si la práctica del soborno de cada empleado público se convierte en una ofensa al ciudadano, el alto perfil de malversación de los servidores públicos es aún mayor. En consecuencia, la compra fraudulenta del servicio de seguridad pública asegura la entrega irregular de este servicio. Esto causa la desviación de los recursos asignados a los proyectos públicos dirigidos a las clases más pobres, hacia los grandes proyectos de infraestructura u otras adquisiciones, donde el pago ilegal es más provechoso. Esta práctica en el sector de la seguridad pública, ha causado en la ciudadanía una alta desconfianza en la Policía Nacional Civil, lo cual ha generado una gran fragilidad institucional de dicha seguridad y, en consecuencia, un impacto negativo importante en la gobernabilidad del país.

En El Salvador, los gobiernos militares autoritarios no democráticos son recordados y añorados por su grado de eficiencia aparente en la lucha contra el crimen. Su falta de consideración y respeto por los derechos humanos, se piensa que atemorizó a aquellos individuos que intentaban cualquier acción criminal. Por el contrario, la seguridad en democracia se presenta insípida o débil y los policías que han operado en ambos regímenes se quejan de que la protección constitucional limita sus capacidades para cumplir la misión institucional en forma eficiente y efectiva. Por ejemplo, cuando los índices de criminalidad se incrementan después de un proceso electoral, los que creen en

el régimen autoritario se quejan del exceso de libertades civiles y la decadencia moral de la sociedad tolerante.

Por múltiples razones de orden histórico y cultura política, en El Salvador la ciudadanía es muy susceptible a este tipo de argumento. La sociedad salvadoreña prioriza la seguridad pública ante las libertades civiles. El razonamiento es lógico si recordamos que la revolución agraria de finales del siglo XIX y el conflicto de la década de los 80 en El Salvador ha dejado, entre otras cosas, una cultura política frágil y violenta, que puede, según algunos, ser recuperada por medio de una disciplina férrea y un liderazgo fuerte. Mientras la mayoría de los países de Latinoamérica no aceptan un gobierno de corte autoritario, una minoría sustancial en varios países, entre ellos El Salvador, aceptarían, bajo algunas circunstancias, formas autoritarias y no democráticas para asegurar la paz y tranquilidad ciudadana. Esos países, casualmente, son los que tienen un pasado de conflicto interno y menor experiencia de vida democrática, constituyéndose en los menos escépticos ante un régimen autoritario por la seguridad que añoran (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Bajo ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar

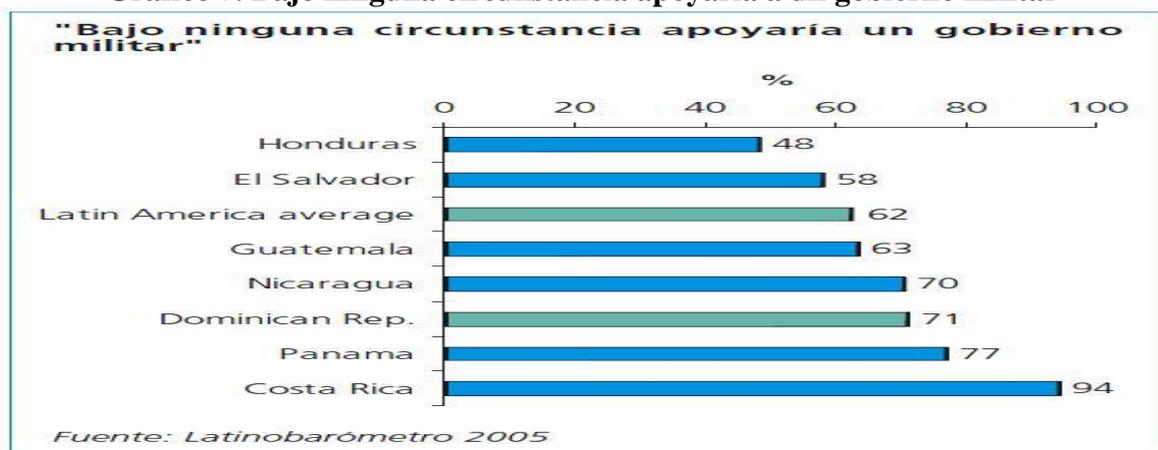


Gráfico 8. Tamaño relativo de las fuerzas de policía y los servicios privados de seguridad en Centroamérica



El argumento de que la democracia debilita la acción policial toma mayor peso porque es una verdad a medias. Hay cierta predictibilidad de la pérdida de eficiencia en las fuerzas de seguridad cuando se lleva a cabo un cambio de régimen. El Salvador es un claro ejemplo de esta situación. En 1992, como resultado de los acuerdos de paz, el país conoció un cambio importante de régimen hacia un desarrollo democrático, en medio de un proceso pacífico. La creación de la Policía Nacional Civil conllevó una reestructuración de su cuerpo de oficiales, los cuales provenían, en parte, de la desmantelada Policía Nacional. Este personal contaba con un cúmulo de experiencia profesional basada en técnicas de investigación y operaciones con mecanismos poco democráticos, como por ejemplo, acciones brutales para extraer información de confesiones forzadas. La incorporación al nuevo cuerpo policial de este tipo de recurso humano viciado, requiere un proceso de reeducación, durante el cual la eficiencia operativa se verá disminuida hasta lograr los estándares requeridos en un régimen democrático. Esto crea una resistencia del personal involucrado en el proceso, por la creencia de que todo lo que ellos han ejercido profesionalmente en el pasado ha dado buenos resultados y tienen desconfianza de las nuevas técnicas profesionales democráticas. Sin embargo, no hay evidencia sólida para el argumento de que el ejercicio de la función policial con autoritarismo hace a la ciudadanía más segura que con un régimen democrático.

Esta situación en El Salvador ha tenido un impacto importante en la institución militar que, de acuerdo con el proceso de paz, quedó fuera de toda participación en la seguridad interna con la creación de la Policía Nacional Civil. Sin embargo, con el incremento de la criminalidad, el liderazgo político nacional con poca experiencia en asuntos de seguridad, se ha visto en la necesidad de emplear la fuerza militar para apoyar políticas basadas en soluciones inmediatistas y temporales, sin atacar la verdadera raíz o causa del problema para lograr una solución estructural.

El Salvador ilustra las formas en que la percepción del crimen puede ser usada para detener o regresar las ganancias y adelantos que, en materia de seguridad, se han logrado en el país bajo el régimen democrático. La ola de criminalidad acelerada que se ha vivido en los últimos diez años ha acelerado el entrenamiento y despliegue policial a costa de una disminución de los estándares de calidad profesional requeridos para la función policial. A la vez, el uso de la institución militar para la seguridad interna y el debilitamiento de la legislación orientada a la protección de los derechos del sospechoso,

pone en peligro los logros alcanzados en el proceso de paz y, más grave aún, la gobernabilidad democrática.

La reinclusión de la institución castrense en la seguridad interna se ha convertido en una herramienta de los últimos gobiernos democráticos en El Salvador. Sin embargo, esto coloca a los militares fuera de su contexto institucional, disminuyendo la capacidad requerida para su misión constitucional, pero, a la vez, le facilita el trabajo a los que buscan esta reinsertión y justificación presupuestaria, en un país con serios problemas financieros para mantener a este cuerpo armado. Por otra parte, esto podría, al principio de su papel interno, ser visto como una institución con un código moral de conducta mayor que de la Policía Nacional Civil, la cual tiene una imagen institucional, ante la ciudadanía, de corrupción y baja moral. En definitiva, la institución militar gana prestigio ante la ciudadanía y recursos financieros adicionales para mantenimiento operativo, el gobierno consigue una solución temporal a una situación que se ha convertido en un problema de seguridad nacional y gana tiempo para acometer las reformas necesarias y suficientes del cuerpo policial.

No obstante, no todo es ganancia; el uso de la institución militar en seguridad interna es siempre problemático, más aún en un país que recién sale de una guerra interna, que causó serias lesiones en el tejido social de la nación que hoy día persisten y deben ser atendidas con soluciones estructurales, atacando las causas y no las consecuencias. El militar está educado y entrenado para combatir a un enemigo y destruirlo; el policía, por el contrario, es un miembro de la comunidad con una misión netamente de protección y cuidado del ciudadano y sus bienes. Mientras la visión del hombre en uniforme que patrulla las calles sea combatir y destruir y no la de proteger a la comunidad y sus bienes, esto representará un paso atrás en la seguridad en democracia.

Adicionalmente, cualquier abuso cometido por los militares tiene el efecto de mantener a la policía militarizada condenada a cumplir patrullajes de saturación, bloqueos de calles y carreteras, requisas de hogares y propiedades. El patrullaje en democracia es más complicado para las autoridades, ya que está sujeto a regulaciones muy estrictas, sobre todo en el cumplimiento de las legislaciones protectoras de los derechos fundamentales. Se requiere la interacción de la comunidad y no su intimidación, se requiere de investigación y no de extracción de confesiones; se requiere la solución de

problemas y no el desarrollo de guerras contra los criminales. Conocida la experiencia policial en El Salvador, la mayoría de los oficiales de policía se irán por la forma que ellos conocen mejor. Cuando muchos de ellos ingresaron a la institución, la condición creativa de solución de problemas no era parte del perfil profesional, pero para poder tener una policía eficiente y eficaz en el siglo XXI, se requiere un cambio de actitud profesional.

De acuerdo con informaciones suministradas por el Comandante de la Policía Nacional Civil en entrevista realizada en su despacho¹⁸⁵, la Alianza por la Seguridad y su componente de *eficacia policial*, fue aplicada en la planificación estratégica institucional 1999-2004, dentro de la cual, ya se contemplaban acciones tales como la creación de una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, la reforma de su estructura organizativa, la creación de Secretarías y Subdirecciones, la creación de un centro de inteligencia policial y la creación de regiones territoriales para la investigación criminal.

Uno de los aspectos de mayor importancia durante esta etapa de la Policía Nacional Civil, por su peso político y simbólico, fue la derogatoria de su ley orgánica original, producto de los Acuerdos de Paz y su sustitución por una nueva. Previo a la aprobación de esta ley, se había criticado que las reorganizaciones institucionales se ejecutaban sin un sustento legal que las respaldara, ya que se creaban instancias que no existían en el organigrama establecido originalmente por la ley orgánica de esta institución. En ese sentido, la aprobación de la nueva normativa en diciembre de 2001, dejó manos libres al Ejecutivo y al Director de este cuerpo policial para modificar y crear instancias al interior de la institución. El proceso mediante el cual se elaboró el anteproyecto de la actual Ley Orgánica de Policía Nacional Civil (LOPNC), así como su discusión parlamentaria fue hermético e inconsulto. Ello fue criticado por diferentes miembros de la sociedad civil, ya que se trataba de una ley reguladora de una institución con gran capacidad de afectación de los derechos de las personas. Además, se señalaba que dicho proyecto de ley venía a legalizar una tendencia, demostrada en los hechos, de dotar de mayor poder a la Dirección del referido cuerpo armado.

Este proceso llevó a la creación de estructuras *ad hoc* en el año 2001 de la División Élite contra el Crimen Organizado (DECO) y del Grupo Especial Anti narcotráfico

¹⁸⁵ Carlos Antonio Ascencio Girón (Comandante de la Policía Nacional Civil de El Salvador), en entrevista con el autor, siete de diciembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

(GEA), así como la realización de importantes inversiones materiales en la dotación de equipo a estas divisiones. En el caso del narcotráfico cabe señalar el importante apoyo de Estados Unidos en materia policial, que se conjugó con la instalación de una base estadounidense de monitoreo de esta actividad delictiva en el Aeropuerto Internacional de El Salvador. Este combate contra el crimen organizado ha sido parte de un proceso más amplio, que ha implicado múltiples e importantes reformas a la legislación penal. Estas reformas han ampliado las facultades policiales para la realización de capturas (incluso, por sospecha), registros y allanamientos de morada, así como en el uso de agentes encubiertos y agentes provocadores para la realización de ciertas actividades de investigación. Estas medidas, justificadas como herramientas contra el crimen organizado, las cuales deberían ser de uso excepcional, son aplicadas indiscriminadamente.

Las reformas se llevaron a cabo por impulso oficial y público del Ejecutivo a través del Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional Civil, con el apoyo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y empresas de comunicación conservadoras. La creación de entidades especializadas de investigación no fue un fenómeno exclusivo de la referida institución policial, sino también de la Fiscalía General de la República (FGR), la cual creó su propia Unidad contra el Crimen Organizado (UNICCO). Esta unidad, a su vez, articuló su trabajo con la División Élite contra el Crimen Organizado principalmente en la lucha contra el secuestro. Asimismo la unidad antinarcotráfico de la Fiscalía articuló su trabajo con la División Antinarcóticos (DAN) de la Policía Nacional Civil. Tanto dentro del organismo policial como dentro del despacho fiscal, estas unidades son consideradas como élites. La reducción del número de secuestros ha sido uno de los éxitos más celebrados por la institución armada, a pesar de las denuncias por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) de casos de torturas aplicadas por estas unidades elites, en el marco de sus investigaciones.

En El Salvador, aún con la prohibición establecida en los acuerdos de paz de 1992, la protección de plantaciones de café con tropas de las fuerzas armadas ha sido utilizada por varios gobiernos, como parte de los Grupos de Tarea Conjunta y en el Plan Cuscatlán de la campaña antidrogas. Esto se ha llevado a cabo gracias a la excepción que permite al

presidente el uso de la fuerza militar en situaciones de carácter extraordinario¹⁸⁶. Sin embargo, lo extraordinario se ha convertido en ordinario. Recientemente los militares han sido desplegados en más de 20 comunidades de las más violentas, para reforzar la fuerza pública.

Si bien es cierto que los militares involucrados en el patrullaje de la ciudad no tienen todo el poder que la ley le concede a la Policía Nacional Civil, la idea es que éstos actúen como un factor multiplicador, con la filosofía de que el agregar funcionarios castrenses al patrullaje policial ampliará su poder disuasivo. El patrullaje de saturación podría disminuir la criminalidad urbana en ciertos espacios geográficos, en lapsos de tiempo bien definidos. Sin embargo, no significan nada en las causas del crimen. Por ello la participación militar debe ser parte de una estrategia de corta duración, ya que la institución armada sufre un desgaste que afecta en varias formas su imagen ante la ciudadanía, su capacidad operativa, el riesgo de involucramiento en violaciones de los derechos humanos, entre otros.

Con la finalidad de demostrar la efectividad del patrullaje conjunto policía/militar u otras medidas extraordinarias de seguridad, el gobierno debe hacer públicas las estadísticas del declive de la acción criminal. En teoría, la mayor acción policial debería coincidir con una disminución de la criminalidad y una mayor capacidad de detección criminal. La acción del delincuente que nunca habría sido reportada debería, por una acción proactiva de las autoridades, ser reseñada por vez primera. Por todos los medios esto debería resultar en un incremento de la estadística criminal, por lo menos en el corto plazo. De no ser así, deberían explicarse las razones, ya que se podrían suspender los reportes estadísticos en su totalidad por un conjunto de interrogantes razonables. Como ejemplo de esta circunstancia podemos citar el hecho de que en el año 2005, el viceministro de Seguridad de El Salvador, Rodrigo Ávila, dijo que el gobierno preferiría no publicar la descendiente tasa de muertes por cada 100.000 habitantes, ya que los miembros de las maras podrían matar más gente¹⁸⁷.

¹⁸⁶ República de El Salvador, *Estrategia Nacional antidrogas de El Salvador 2011-15* (San Salvador, El Salvador: Comisión Nacional Antidrogas de El Salvador, 2011), disponible en <<http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/pnad/ENA%202011-2015.pdf>> [Consulta: 18 de junio de 2012].

¹⁸⁷ “Seguridad Pública Reporta Baja en Criminalidad”, *El Faro*, 31 de diciembre de 2007, disponible en <http://archivo.elfaro.net/secciones/Noticias/20071231/noticias8_20071231.asp> [Consulta: 18 de junio de 2012].

Otra acción común o táctica anticriminal pasa por fortalecer y endurecer la legislación. Esto puede significar reforzar las condiciones con sentencias más largas, disminuir la edad para la culpabilidad criminal y la posibilidad de excluir la protección que brinda el flexible procedimiento. La combinación del endurecimiento legal y la intensificación de la acción policial nos podrían conducir a un sistema sobrecargado, donde la justicia y el sistema penitenciario estén sobresaturados con una acumulación de expedientes y una larga espera para empezar los procesos judiciales. En estas circunstancias las oportunidades para la rehabilitación se pierden. Los derechos humanos de los presos se ven amenazados, aunque esto no causa mucha preocupación social.

Una cosa sí es segura, si el sistema de justicia criminal es corrupto, los verdaderos criminales no sufrirán por el retorno del patrullaje autoritario; al contrario, esto significaría el monopolio de la empresa criminal y la eliminación de la competitividad insignificante. Esto quiere decir que los que irán a la cárcel serán los marginales y despreciados, como los niños de la calle, las prostitutas, los miembros jóvenes de las maras, los extranjeros, los intrusos, los invasores y los más pobres. Esta situación lleva a una percepción generalizada de que la criminalidad está sin control, lo cual nos hace deducir que la policía es incompetente.

Todos estos factores internos y externos descritos en este análisis nos permiten concluir que la Policía Nacional Civil, en el desarrollo institucional ocurrido a partir de su creación, ha tenido aciertos en cuanto al liderazgo civil que se decidió implementar y a la necesidad del cumplimiento de su misión institucional de proveer la seguridad pública a la sociedad en el marco de los principios democráticos y el apego a la Constitución y leyes de la república. Sin embargo, se pueden observar varios desaciertos tales como la falta de un plan de transición que permita la adaptación de esta nueva institución a la realidad, no tan solo existente en el proceso de pacificación y democratización, sino hacia el futuro, con una visión a mediano y largo plazo. Ello es imprescindible para poder adecuar su accionar institucional a las demandas del presente y más aún del futuro, en una región impactada por la globalización, el crimen transnacional y el narcotráfico. Estos problemas de carácter estructural, aunados a la politización y corrupción que la ha caracterizado desde un principio, han sido una de las causas más importantes de la proliferación de la seguridad privada como alternativa viable para atender las necesidades de seguridad que el cuerpo policial no ha podido proveer en forma eficiente y eficaz.

En este orden de ideas, se observa que los servicios de seguridad privada en El Salvador se han convertido en los proveedores por excelencia de vigilancia y protección de los bienes y servicios de la comunidad de las clases alta y media, así como de las empresas e instituciones públicas y privadas, en sustitución de la seguridad pública. Esto ha llegado al extremo de que la mayoría de los edificios gubernamentales hacen uso de la seguridad privada para su protección. Ahora bien, esto no se ha traducido en mayor uso de la Policía Nacional Civil para la protección de los sectores más pobres de la sociedad, sino que al contrario, éstos han sido objeto de la coerción y cobro ilegal para protección por parte de las bandas de criminales que azotan los sectores marginales de la población.

De esta forma, la acción del buen gobierno representada por la protección a los ciudadanos a través del bien común de la seguridad por parte de la Policía Nacional Civil se ha visto comprometida por la falta de credibilidad y confianza con las cuales la percibe la población. Esta circunstancia afecta directamente la gobernanza y gobernabilidad, ello, evidentemente, sin entrar en el detalle de las otras actividades que cumple la seguridad privada como son: el armado de vehículos, el diseño de software para control de personal de las instituciones públicas y privadas, la instalación de cámaras de protección y el espacio cibernético entre otras.

Auge de la seguridad privada en el actual ambiente de inseguridad en El Salvador

El ámbito de la seguridad privada es extremadamente amplio y variado. Mientras los medios de comunicación enfocan su atención en las grandes compañías de seguridad privada transnacionales que operan en las zonas de conflicto como Iraq y Afganistán, la seguridad privada es usada virtualmente en todas las sociedades del mundo. Generalmente, se presentan dos grandes divisiones: las compañías encargadas de la protección de propiedades y personas y las compañías militares privadas con misiones de orden ofensivo o de apoyo, las cuales tienen un impacto de orden militar¹⁸⁸. Sin embargo, al analizar más en detalle se puede observar que esta división puede causar confusión, ya

¹⁸⁸ “¿Paramilitares o asesinos a sueldo, guerra sucia o terrorismo de estado? Las empresas de seguridad de EEUU en el extranjero”, *Los Mejores Posts* (blog), diez de julio de 2011, disponible en <<http://losmejorespost.wordpress.com/2011/07/10/%C2%BF-paramilitares-o-asesinos-a-sueldo-guerra-sucia-o-terrorismo-de-estado-las-empresas-de-seguridad-de-eeuu-en-el-extranjero/>> [Consulta: 18 de junio 2012].

que una sola compañía puede desarrollar gran variedad de actividades que pueden ser catalogadas como de apoyo ofensivo o defensivo. Más aún, puede ser considerado como un servicio de protección en tiempo de paz, o de protección de instituciones públicas con implicaciones militares ofensivas o defensivas en tiempo de conflicto. Un análisis adicional del sector nos llevaría al tamaño de la compañía y el cumplimiento de los estándares. Su eventual cercanía con el gobierno indudablemente requeriría el análisis de estas características con mayor profundidad.

La tendencia global hacia la disminución del tamaño del gobierno, incluido el sector de seguridad, ha contribuido, entre otras cosas, al crecimiento de las empresas de seguridad a nivel mundial. Funciones que desarrollaba el estado en exclusiva, como vigilancia de prisiones, controles migratorios, seguridad de puertos y aeropuertos, etc., han sido externalizados para ahorrar dinero y recursos humanos en el sector público. Sin embargo, sería muy simplista pensar que solo la disminución del tamaño del gobierno es la causa del incremento de la seguridad privada. En El Salvador existen otras consideraciones que debemos tomar en cuenta, como el ambiente político, social, económico y de seguridad existente, para que estas empresas se hayan incrementado en forma exponencial. En el año 2008 había 235 empresas de seguridad privada y 21.146 agentes¹⁸⁹, en comparación con el año 2011, con 404 empresas y 25.138 funcionarios¹⁹⁰ (ver Tabla 9).

Tabla 9. Empresas de seguridad (privadas) legales en Centroamérica

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Empresas	21	628	192	200	200	98	107
Efectivos	-	19.558	21.146	150.000	-	19.710	30.000
Armas registradas	267	8.884	18.125	41.000	16.823	6.799	-
Policías	-	11.000	16.899	19.974	12.301	11.633	18.000

Fuente: Datos proporcionados por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, elaborados con base en datos oficiales de 2008

¹⁸⁹ Nicolas Florquin, "A Booming Business: Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2011: Moving Targets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 104.

¹⁹⁰ Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador, *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional* (San Salvador, El Salvador: UNAPS, 2009).

De acuerdo con los estudios realizados en materia de seguridad privada, en Latinoamérica, en la actualidad, se estima que hay unos 1.600.000 agentes de seguridad y vigilancia privada registrados, con una estimación de 2.000.000 de efectivos adicionales que operan al margen de la ley¹⁹¹. Mientras que entre los años 1990 y 2005 la tasa mundial de crecimiento de la industria se ubicó en el cinco por ciento, en Latinoamérica alcanzó un ocho por ciento. Esto se puede comparar con la tasa de crecimiento de la delincuencia en general en la región, la cual ha aumentado en líneas generales en forma importante. Diversos estudios indican que las sociedades latinoamericanas invierten entre el ocho y el 25 por ciento del producto interno bruto en gastos de seguridad privada¹⁹².

El proceso de análisis y la preocupación respecto a las empresas de seguridad privada en Centroamérica surgen, en gran parte, con los procesos de paz de Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Desde finales de los años 90 las tendencias de criminalidad y la fragilidad institucional, particularmente en el sector de seguridad, indicaban que el número de efectivos de las empresas de seguridad privada iba a superar al de efectivos de la policía, lo cual sucedió inicialmente. Sin embargo, el incremento sostenido de los índices de criminalidad, tanto nacional como internacional, llevaron a cifras de agentes de seguridad privada que fácilmente superaron las de las fuerzas policiales y militares combinadas. Este es el caso de El Salvador en la actualidad.

Hoy hay dos elementos preocupantes en la evolución de la industria de la seguridad privada en Centroamérica. El primero, como ya ha sido analizado, es el incremento descontrolado en la región y particularmente en El Salvador, de este tipo de empresas, con énfasis en las que operan fuera del marco legal nacional. Para mencionar sólo otro de los países donde se presenta esta situación, encontramos que en Guatemala, trabajan más de 60.000 agentes de seguridad sin autorización gubernamental. El segundo elemento es el uso de cientos de miles de armas de fuego en manos de personas jurídicas (empresas) y personas físicas (efectivos) y la falta de control adecuado sobre las mismas. En el año 2000, la policía salvadoreña informó que el 25 por ciento de todas las armas

¹⁹¹ Lucía Dammert and John Bailey, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafíos* (México, DF: Siglo XXI Editores, 2005).

¹⁹² Francisco Rojas Aravena, "Globalización y Violencia en América Latina. Debilidad Estatal, Inequidad y Crimen Organizado Inhiben el Desarrollo Humano", *Pensamiento Iberoamericano* 2 (2008), disponible en <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/51/4/globalizaci-n-y-violencia-en-am-rica-latina-debilidad-estatal-inequidad-y-crimen-organizado-inhiben-el-desarrollo-humano.html>>

confiscadas por las autoridades pertenecían a agentes de seguridad privada¹⁹³. Esta situación ha llamado la atención sobre lo que se debe hacer con estos arsenales que no pertenecen al estado; es decir, qué tipo de control realizar y qué institución debe ejercerlo como responsabilidad del estado.

En El Salvador, la inseguridad se ha incrementado en los últimos años con cifras de muertes por cada 100.000 habitantes ubicadas entre las más elevadas de la región y del mundo¹⁹⁴. El actual ministro de Seguridad ha reconocido ante la prensa que el aumento de homicidios en El Salvador en el año 2011 fue de nueve punto dos por ciento en comparación con el año 2010¹⁹⁵. En base a esta realidad de la inseguridad, el espectro de potenciales clientes de seguridad privada se ha incrementado, tanto en el sector privado como en el público, por la cantidad de riesgos que se corren en el ejercicio de sus actividades profesionales. Esto conlleva una demanda elevada de tecnología, sistemas de vigilancia y alarmas electrónicas que ha permitido cierta disminución de los costos y mayor confianza en el servicio privado prestado, ya que permite un servicio de 24 horas, siete días a la semana, con gran capacidad de grabación de video de la área de vigilancia.

En El Salvador, tras el conflicto armado interno, existe un potencial que influye en la violencia criminal una vez finalizado el periodo de las hostilidades. Los conflictos contemporáneos a menudo solapan las actividades del crimen organizado, saqueos y depredación. El impacto psicológico causado por la guerra, la destrucción del tejido social, la pérdida de la subsistencia, el desplazamiento forzado y el incremento y facilidad de adquisición de armas de fuego, podrían contribuir a los altos niveles de criminalidad e inseguridad que se refleja en las cifras de homicidios existentes en el país, el segundo más alto de Latinoamérica y Centroamérica, después de Honduras, que tiene el nivel más alto del mundo.

¹⁹³ José María Cruz y María Bertrán Armas, "Las Armas en el Salvador Diagnostico Sobre Su Situación y Su Impacto" (Ensayo presentado durante el Primer Foro Centroamericano Sobre la Proliferación De Armas Livianas, julio 26-29 2000, Antigua, Guatemala.

¹⁹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *2001 Global Study on Homicide Report: Trends, Context, Data* (Vienna, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime, 2001), 40, disponible en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf> [Consulta: 25 de noviembre de 2011].

¹⁹⁵ "Murders in El Salvador Rose Nine Percent Last Year," *Reuters*, January 1, 2012, disponible en <<http://www.trust.org/alertnet/news/murders-in-el-salvador-rose-nine-percent-last-year/>> Investigado marzo de 2012>.

El Salvador tiene una historia reciente de conflictos armados, tráfico de drogas, maras, actividades que facilitan en diferentes formas la criminalidad. Esta situación se ha materializado por la normalización del comportamiento ilegal a través de la desviación de los recursos para la justicia y contra la criminalidad, hacia otras actividades. Ello se evidencia, muy especialmente, con respecto a los homicidios, ya que están en directa proporción con la disponibilidad de armas de fuego¹⁹⁶. En este sentido, en las cifras de distribución de muertes violentas, la Tabla I demuestra que la subregión centroamericana tiene el 77 por ciento de los homicidios cometidos con armas de fuego, el mayor porcentaje subregional del mundo¹⁹⁷.

A este ambiente de inseguridad que actualmente se vive en el país, se suma la insuficiencia de control y supervisión de los servicios de seguridad privada. En primer lugar, en lo concerniente al número de compañías que operan en el país y la conceptualización de estos servicios, como una actividad comercial ordinaria. En segundo lugar, de acuerdo con la entrevista realizada al Jefe de la División de Registro y Control de estas empresas privadas, de la Policía Nacional Civil, ésta no cuenta con el personal ni con los recursos técnicos y financieros necesarios y suficientes para ejecutar esta labor adecuadamente. Como agravante, esta oficina está integrada por un personal de oficiales de policía sin la capacitación requerida, con el añadido de que el número es sumamente reducido. Sólo cuenta con unos 15 oficiales para controlar las 404 compañías que prestan este servicio que están registradas en el país, con la desventaja de que están sujetos a una alta rotación de personal, lo cual dificulta la continuidad del servicio¹⁹⁸.

La posible relación privilegiada entre miembros de los servicios de seguridad privada, particularmente ex oficiales de policía, militares retirados y funcionarios del gobierno, podría contribuir al deterioro de la función de supervisión y control que ejerce el gobierno sobre estas empresas. A esta situación se podrían agregar los posibles vínculos entre miembros de los dichos servicios privados y el crimen organizado o bandas criminales urbanas que operan en el país. El control y supervisión del gobierno, a través de

¹⁹⁶ United Nations Office of Drug and Crime, *Global Homicide Report*, 15; Serrano-Berthet and Lopez, *Crime and Violence in Central America*, i-ii.

¹⁹⁷ Keith Krause, Robert Muggah, and Elisabeth Gilgen, *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounter* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011), 75.

¹⁹⁸ Comisionado Raul Ernesto Ortiz Mancia (Jefe de la División de Registro y Control de los Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil de El Salvador), en entrevista con el autor, siete de diciembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

la Policía Nacional Civil, para el ingreso de personal a los referidos servicios de vigilancia privada es sumamente deficiente. Los requisitos exigidos son muy laxos y se enfocan en elementos muy básicos de carácter educativo y de entrenamiento, con fallas de coordinación interinstitucional para la verificación de antecedentes y récord de los candidatos a ingresar. A esto se añade el agravante de que no hay un mecanismo de seguimiento de la hoja de servicio del agente, una vez ingresado a una de estas empresas.

En medio de este ambiente de inseguridad existen fallas importantes en las labores de control y supervisión de las operadoras privadas, porque, como se ha repetido previamente, en los últimos tres años, estas compañías pasaron de 235 en el año 2008, a 404 en el año 2011¹⁹⁹. El incremento fue de 58.16 por ciento. El aumento del personal fue de aproximadamente 4.000 miembros²⁰⁰, mientras que la División de Registro y Control cuenta con el mismo personal y las mismas deficiencias operativas y funcionales de los años precedentes. Esto nos permite concluir que dicha labor cada día es más precaria. La participación de la seguridad privada en el combate a la creciente criminalidad es, en principio, de sustitución de la seguridad pública y no un complemento. Esta circunstancia, en medio de un control y supervisión deficiente, contribuye al progresivo aumento de la actividad criminal y a la incapacidad del gobierno de controlar, no tan solo la criminalidad, sino también a la referida actividad privada y sus funciones.

Como ya hemos repetido varias veces, uno de los principales clientes de estos servicios privados son las instituciones del gobierno. Esto presenta un conflicto de competencias dada su responsabilidad de control y supervisión y a la vez su condición de consumidor. Esto significa, ejercer esta responsabilidad en forma eficiente y eficaz como controlador y a la vez exigir calidad del servicio como usuario. En El Salvador, el problema se agudiza y tiene implicancias graves por el costo de los referidos servicios, ya que al tenerse en el gobierno una concepción economicista y comercial de la seguridad privada, son las fuerzas del mercado las que permiten la selección y uso de las empresas que presenten los costos más bajos en el mercado nacional, el cual se ubica como el más barato de Centroamérica.

¹⁹⁹ *Ibíd.*

²⁰⁰ United Nations Office of Drug and Crime, *Global Homicide Report*, 15; Serrano-Berthet and Lopez, *Crime and Violence in Central America*, i-ii.

Esta situación pone en evidencia que en El Salvador, el estado en su condición de cliente de los servicios de seguridad privada se ve limitado para tomar medidas adecuadas a fin de que éstos cumplan con la normativa correspondiente a nivel nacional y más aún cualquier legislación de carácter internacional. Es así como el estado tiene la obligación de tomar acciones positivas cuando la fuerza pública o privada actúa, para que se cumplan las leyes y se investigue y castigue cualquier violación a la norma. No obstante, en esta condición de cliente, la posibilidad del estado de controlar a estos operadores es casi nula, ello aunado a la poca normativa existente y a su concepción netamente de carácter comercial.

La seguridad privada y los arsenales de armas de fuego

La cantidad y tipo de armas de los servicios de seguridad privada depende de sus actividades y de la legislación nacional. La legislación es un factor determinante en la forma como estas empresas se arman para cumplir sus actividades. En El Salvador la normativa carece de prohibiciones específicas del uso de armas en ciertos servicios, a fin de evitar su uso en ciertas labores como investigaciones, análisis de riesgo, instalaciones de equipos electrónicos de seguridad y protección etc²⁰¹.

El Salvador (según la Tabla 10), de los países analizados, es el que cuenta con el mayor número de armas de fuego por agente contratado: 0.86 armas por personal empleado, mientras que Suiza tiene un 0.06 seis. Las condiciones de inseguridad que se viven en El Salvador y Suiza son diferentes, de allí la variedad en el número de pérdidas y accidentes con armas de fuego. Sin embargo, el punto que debemos enfatizar es que en la actualidad en Latinoamérica y particularmente El Salvador, se dispone de base de datos y estadísticas que nos indican y previenen para contar con legislaciones que faciliten y regulen el control de las armas de fuego en manos de los operadores privados, así como los mecanismos y protocolos a emplear para la aplicación de estas leyes y sus reglamentos en forma eficiente y eficaz.

²⁰¹ Ley de los Servicios Privados de Seguridad título IV infracciones, sanciones, procedimientos y recursos Capítulo I Infracciones y sanciones artículo 48 aparte g y h de fecha 24 de enero de 2001.

Tabla 10. Reporte de número de armas de fuego por Servicios Privados de Seguridad

Localización o compañía	Personal SPS	Armamento SPS	Armas por personal SPS	Fuente
Un SPS en el Cantón de Ginebra, Suiza	860	50	0.06	Entrevista del autor con la representante de SPS en Ginebra, 19 agosto 2010
Serbia	28,000	2,395	0.09	CoESS (2008); pág. <i>et al.</i> (2005, p. 93)
Moscú	157,138	22,294	0.14	Falalyev (2010); Karimova (2010b, pp. 1–2)
Federación rusa	800,000	116,000	0.15	Modestov (2009); Karimova (2010b, p. 1)
Albania	4,093	938	0.23	CPDE y Saferworld (2005, p. 38)
Suráfrica	248,025	58,981	0.24	Gould y Lamb (2004, p. 185)
Bosnia y Herzegovina	4,207	1,075	0.26	Krzalic (2009, p. 34, fn. 38)
Angola	35,715	12,087	0.34	Joras and Schuster (2008, p. 46)
Nicaragua	19,710	6,799	0.34	Godnick (2009)
Costa Rica	19,558	8,884	0.45	Godnick (2009)
Brasil	570,000	301,526	0.53	Dreyfus <i>et al.</i> (2010, p. 100); Carballido Gómez (2008, lámina 9)
Colombia	120,000	82,283	0.69	UNODC (2006, p. 59)
São Paulo	330,000	255,000	0.77	Wood y Cardia (2006, p. 156)
El Salvador	21,146	18,125	0.86	Godnick (2009)
35 SPS en Afganistán	1,431	4,968	3.47	Joras and Schuster (2008, p. 15)
La operación de Sandline Papúa Nueva Guinea	42	160	3.81	PNG y Sandline (1997, pp. 8–9)

Fuente: Nicolas Florquin, "A Booming Business: Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2012: Moving Targets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 113.

Como ya hemos analizado en el capítulo anterior, hay varias iniciativas internacionales para incrementar el control, supervisión y exigencia de entrega de cuentas por los servicios de seguridad privada, a través de estándares para medir sus operaciones como lo son la iniciativa del gobierno de Suiza y de la Cruz Roja internacional. Adicionalmente, el *Documento de Montreux*, pertinente a la legislación internacional de obligaciones y buenas prácticas para los estados, relacionado con las operaciones de las empresas militares y de seguridad privada durante los conflictos armados, fue adoptado en

el año 2008 y cuenta hoy día con el apoyo de más de 70 países que participaron en su diseño y redacción²⁰².

El documento resume las obligaciones existentes en la legislación internacional humanitaria y los derechos humanos en relación al estado que contrata y acepta el servicio de estas empresas privadas de seguridad en su territorio, para que se dé la buena práctica del servicio. Aunque el *Documento de Montreux* se aplica en las actividades de los servicios de seguridad privada en contextos de conflictos armados, también contiene varias recomendaciones para el uso de armas de fuego, relevantes y pertinentes en sus operaciones en todos los contextos.

La legislación actual que rige las actividades operativas y administrativas de los referidos servicios en El Salvador, no alude a los principios comunes internacionales e ignora especialmente lo relacionado con el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y las operaciones de este sector privado. El nueve de noviembre de 2010, 58 compañías internacionales del ramo adoptaron el Código de Conducta de las Empresas Privadas de Seguridad (ICoC, por sus siglas en inglés). Este código establece los principios de conducta que serán exigidos a estas empresas cuando firmen un contrato para ejecutar sus operaciones en cualquier parte del mundo.²⁰³ El Salvador debería adoptar esta normativa con sus protocolos y mecanismos, a fin de reducir el nivel de violaciones de los derechos fundamentales por los operadores privados internacionales y nacionales que se desempeñan en el país.

En un ambiente de inseguridad como el que prevalece en El Salvador, donde actúan el crimen organizado, el narcotráfico y las maras con conexiones internacionales, se hace más evidente que la seguridad privada podría estar conectada, en sus operaciones locales, con elementos del crimen transnacional. El narcotráfico y el crimen organizado en El Salvador no se originan en su territorio. Esto demanda del estado todos los mecanismos

²⁰² International Committee of the Red Cross, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict* (Geneva, Switzerland: International Committee of the Red Cross, 2009), disponible en <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf> [Consulta: dos de febrero de 2012].

²⁰³ David A. Wallace, "International Code of Conduct for Private Security Service Providers," *International Legal Materials* 50, no. 1 (2011), disponible en <http://www.icoc-ppsp.org/uploads/INTERNATIONAL_CODE_OF_CONDUCT_Final_without_Company_Names.pdf> [Consulta: nueve de diciembre de 2011].

regulatorios legales, internacionales y nacionales en plena concordancia, para poder combatir la criminalidad con la legitimidad y energía que se requiere para evitar la impunidad. El estado está obligado a evitar que puedan usar el crimen transnacional, burlando las fronteras físicas de los países y valiéndose de los principios de soberanía que pueden ser usados por los criminales contra la justicia.

La industria de la seguridad privada ha crecido en forma impresionante a nivel global²⁰⁴. En El Salvador, este crecimiento ha ido paralelo con los niveles de criminalidad. El gobierno ha reconocido el aumento de 11 a 13 homicidios diarios entre los años 2011 y 2012²⁰⁵. Los servicios privados incluyen a pequeñas empresas de una a dos decenas de agentes; igualmente, hay grandes compañías transnacionales que tienen contratos con una clientela diversa: instituciones gubernamentales, corporaciones internacionales, negocios locales y asociaciones vecinales. Mientras la mayoría opera en países con paz relativa, también lo hacen en contextos de conflictos armados violentos, donde sus operaciones podrían crear preocupación.

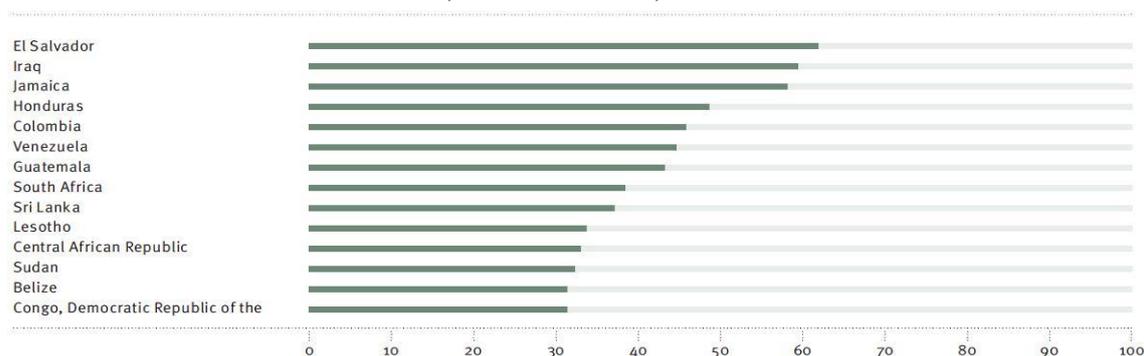
El Salvador, que vive una paz relativa sin conflicto armado externo o interno, sí está sometido a una violencia criminal representada por factores externos, el narcotráfico y crimen organizado; e internos, maras y el crimen común urbano. No obstante, tanto uno como el otro están interconectados, afectando a la sociedad en general, con énfasis en las clases populares más desposeídas. Éstas son las que sufren las mayores pérdidas humanas, generalmente de jóvenes. De acuerdo con el Gráfico 9, El Salvador, Jamaica y Guatemala, en Latinoamérica, son los países con el índice más elevado de muertes de mujeres jóvenes. El Salvador tiene un récord de 12 mujeres jóvenes muertas por cada 100.000 habitantes, solo en el año 2005²⁰⁶.

²⁰⁴ Juan Francisco Grez Aldana, *Industria de la Seguridad Privada en Perspectiva Comparada: Desempeño Económico y Gobernabilidad como Factores Claves en el Crecimiento del Sector* (Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, 2010), disponible en <<http://www.pazciudadana.cl/publicacion/industria-de-la-seguridad-privada-en-perspectiva-comparada-desempeno-economico-y-gobernabilidad-como-factores-clave-en-el-crecimiento-del-sector/?lang=en>> [Consulta: 29 de noviembre de 2012].

²⁰⁵ Jeannette Aguilar, “La Criminalidad en El Salvador” (Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador, 2010), disponible en <<http://www.uca.edu.sv/noticias/descargar-4f197abe06325lacriminalidadenelsalvador.pdf>> [Consulta: nueve de noviembre de 2012].

²⁰⁶ Keith Krause, Robert Muggah, and Elisabeth Gilgen, *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounter* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011), 81.

Gráfico 9. Países con promedio anual de muertes violentas de más de 30 por cada 100,000 habitantes, 2004 -09



Fuente: GBAV 2011

A escala global hay un incremento de las empresas militares y de seguridad privada. En El Salvador la tendencia de este sector es de crecimiento no controlado, con apertura de empresas sin límites, creando empleos para el sector de la seguridad sin el respectivo y adecuado control y seguimiento de este personal por parte del gobierno. Esto provoca el incumplimiento del estado en proveer el bien común de la seguridad.

El problema no es que se privatice o no la seguridad, el problema es que el estado debe tener mecanismos de control y supervisión adecuados, que le permitan conocer con certeza lo que están haciendo estas compañías. Es necesario también establecer hasta qué límite se pueden permitir sus operaciones, en función de su competencia profesional. En El Salvador, el estado ha permitido la privatización de la seguridad muy por encima de su curva máxima (ver la Gráfica A, del capítulo IV, p. 48). Esta situación se agrava al no contemplarse la seguridad privada en la política de seguridad del estado.

En El Salvador se realizan diversas actividades incluidas en el sector de la seguridad, por empresas privadas no reconocidas legalmente y sin ningún tipo de control y supervisión que no sea el de una empresa privada cualquiera. Esto es especialmente notable en lo relativo al pago de impuestos al gobierno, así como en los requisitos de establecimiento en el mercado nacional. Tal circunstancia ocurre con las empresas dedicadas al armado de vehículos, que tienen relación directa con la seguridad, pero que podrían prestar servicio a criminales para cometer hechos delictivos sin ningún conocimiento del gobierno. También están las empresas encargadas de la instalación de programas de control de bases de datos e instalación de sistemas de vigilancia electrónica

por medio de cámaras. Estas compañías no están contempladas en la actual ley de servicios privados de seguridad.

En los países con instituciones frágiles, como El Salvador, es importante que se sigan las guías generales del Código de Conducta de los Empleados de Servicios Privados de Seguridad, establecido desde el año 2008 por varios países y que desde el año 2010 siguen 58 empresas transnacionales de seguridad privada, a fin de cumplir con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, con base de operaciones en países desarrollados, como Estados Unidos, Inglaterra o Francia. En El Salvador, esta guía aún no se ha aplicado, no sólo a las compañías transnacionales que operan en el país, sino tampoco a las nacionales, sobre todo en el actual ambiente de inseguridad, donde se cometen un sinnúmero de abusos de los derechos humanos que involucran a estos operadores privados.

Es importante destacar la importancia de los contratos de las empresas transnacionales de seguridad privada en El Salvador, que se hacen sin ninguna legislación especial que determine ciertos requisitos a cumplir. Esto ocurre con la subcontratación, o en inglés, el *outsourcing* o el *insourcing* cuando se contratan agentes del propio país. Es de vital importancia que el contrato contemple todos los aspectos de la preparación y entrenamiento en lo referente al Código de Conducta ya señalado para el cumplimiento de la legislación internacional humanitaria, para evitar el involucramiento de la compañía en este tipo de fallas y delitos, tipificados internacionalmente y que no prescriben en el tiempo. En El Salvador, la legislación que permite las operaciones de estas compañías no alude a estos aspectos de vital importancia, habida cuenta de las obligaciones que deben cumplir en sus propios países y los acuerdos internacionales, como el *Documento de Montreux* y su ratificación en el año 2010 por 58 compañías transnacionales²⁰⁷. En El Salvador, el *outsourcing* por parte de una empresa transnacional podría amenazar su reputación, porque los mecanismos de verificación del entrenamiento del personal de agentes locales no cumplen a cabalidad con la legislación internacional y la

²⁰⁷ International Committee of the Red Cross. *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict*. Geneva, Switzerland: International Committee of the Red Cross, 2009. Disponible en < http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf > [Consulta: dos de febrero de 2012].

institucionalidad de la justicia es sumamente débil en los procesos judiciales²⁰⁸. La confiabilidad de la justicia está cuestionada y podría comprometer la credibilidad de la empresa transnacional y, por ende, de su país de origen.

La guerra en El Salvador se desarrolló en ciertas zonas del país que hoy día son las de mayor actividad criminal. En este sentido, hay dos hipótesis principales de cómo las regiones que fueron escenario principal del conflicto armado tienen los récords más elevados de criminalidad en el país. De acuerdo con la primera hipótesis, la guerra creó una cultura de terror dentro de la población, dando origen a la tendencia de solucionar los problemas a través de ésta, lo que genera en la víctima la tendencia a la retaliación. La segunda hipótesis es que el conflicto interno reciente podría haber contribuido a aumentar los niveles de violencia, por la facilidad de la adquisición de armas de fuego que caracteriza a Centroamérica y particularmente a El Salvador.

Estas dos hipótesis del porqué de la violencia armada en el país, particularmente después de la firma de los acuerdos de paz y el inicio del proceso democrático, tienen una relación directa con la proliferación de los servicios de seguridad privada y la incapacidad de la Policía Nacional Civil para mantener el orden público, sustituir a las tres instituciones policiales precedentes y desmilitarizar la seguridad interna en el país. Como ya se ha señalado, la desmilitarización de la seguridad interna, dotándola de un nuevo liderazgo civil, fue una decisión importante, complementaria al proceso de paz y a la democratización del país y de su seguridad. Sin embargo, como se ha mencionado, la estructura orgánica de la nueva institución policial en lo relativo al personal de oficiales no contó con un plan de transición, a fin de transferir las competencias y experiencia profesional de las recién desincorporadas instituciones policiales.

La creación de la Policía Nacional Civil sin la debida transición de las competencias y experiencia profesional a la nueva institución policial permitió, en parte, la falta de competencia en materia policial en una situación interna de conflicto y el impacto de los factores externos. Es decir, no se dotó a esta institución de las capacidades

²⁰⁸ Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador, *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional* (San Salvador, El Salvador: UNAPS, 2009). Informe de la Presentación de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) basado en el marco Constitucional y la Ley de los Servicios Privados de Seguridad de enero de 2001. Presentado ante las autoridades del gobierno el 29 de julio de 2009.

necesarias y suficientes para enfrentar los retos que demandaba la sociedad salvadoreña, en una etapa de transición a la paz y a la democracia en forma simultánea. Esto evidentemente permitió la sustitución y no la complementariedad de muchas actividades de seguridad pública por la seguridad privada, sobre todo en los sectores económicos y sociales con capacidad de adquisición, en medio del *boom* de privatización que caracterizó al mundo y la región en la última década del siglo XX.

La acción de la seguridad privada hacia ciertos sectores de la sociedad no se transformó en una mayor concentración de la seguridad pública hacia los sectores populares menos pudientes y de recursos limitados. Al contrario, la criminalidad ha golpeado intensamente a las clases más desposeídas, donde se producen la mayoría de las víctimas y los victimarios pertenecientes todos a los grupos comprendidos entre los 15 y los 25 años de edad²⁰⁹. Adicionalmente, las zonas norte y centro del país, que durante el conflicto armado fueron más expuestas a la violencia, Chalatenango y Cuscatlán, constituyen las más afectadas por la criminalidad. La proliferación de la seguridad privada en estas zonas ha tenido como objeto satisfacer las necesidades de los pobladores que pueden sufragar este servicio.

La proliferación de armas de fuego en estas regiones hace necesario que las empresas de seguridad *privada se desempeñen dotadas de armamento y buenos sistemas de comunicaciones. El mayor porcentaje de las muertes en estas áreas es por este tipo de armas y los protocolos de coordinación interinstitucional del gobierno no son lo suficientemente eficientes y confiables. Por ello se requiere que las empresas cuenten con sistemas propios de alta calidad y confiabilidad para las comunicaciones.*

En definitiva, el problema de la tenencia de armas de fuego por las empresas de seguridad privada es el control y supervisión por parte del gobierno, para asegurar que estas armas sean utilizadas con estricto cumplimiento de la normativa existente, en función a la calidad del servicio prestado.

²⁰⁹ Rodrigo Serrano-Berthet and Humberto Lopez, *Crime and Violence in Central America A Development Challenge* (Washington, D.C.: The World Bank, 2011), 15, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf> [Consulta: tres de diciembre 2012].

Dilema y paradoja de la industria de seguridad privada en El Salvador

El dilema de la industria de la seguridad privada en El Salvador tiene dos aspectos fundamentales. Primero, desde el punto de vista económico, como actividad comercial que requiere seguir creciendo para aumentar su rentabilidad. En este sentido, es necesario captar una mayor proporción del mercado existente o crear nuevos mercados. Para seguir creciendo, estas empresas requieren una combinación de tres elementos: primero, que la inseguridad realmente aumente; segundo, que la percepción de inseguridad en la población se acreciente; y tercero, que las instituciones del estado se encuentren sin la capacidad de poder proveer el bien común de la seguridad. En este orden, estas circunstancias podrían fomentar alianzas perversas y corruptas entre algunas empresas de seguridad privada o sus empleados y elementos de la delincuencia común y el crimen organizado.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la seguridad como bien común, responsabilidad principal del estado en un sistema democrático, ésta tiene connotaciones de orden moral y ético, ya que involucra respetar los derechos fundamentales de las personas bajo estricto cumplimiento, para preservar la vida humana como valor ético y moral. Hay una serie de conflictos de intereses entre las empresas que operan bajo principios económicos y comerciales y la seguridad vista y entendida como un bien común. Esta oposición de intereses dificulta el control y supervisión que debe ejercer el estado y, por ende, la labor de prevenir la vinculación de esta actividad privada con la delincuencia y el crimen organizado.

En El Salvador, en el pasado reciente se permitió que oficiales de policía en sus horas libres de servicio público trabajaran como vigilantes de seguridad privada, inclusive permitiéndose que la paga recibida fuese compartida en forma proporcional con la institución policial²¹⁰. Tomando en consideración que la mayoría de las empresas están en manos de ex militares o ex guerrilleros, se crea una relación informal con la Policía Nacional Civil, igualmente integrada por ex funcionarios de las policías anteriores y ex guerrilleros encargados del control y supervisión de los operadores de seguridad privada.

²¹⁰ Lucía Dammert, *Seguridad Privada: Respuestas a las Necesidades de Seguridad Pública en Conglomerados Urbanos* (Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos, Departamento de Seguridad Pública, 2008).

Es obvio que esta situación podría generar conflicto de intereses que facilitan actos de corrupción entre funcionarios de la policía y las empresas, lo cual permite que la delincuencia y el crimen organizado se aprovechen de esta relación informal.

Estos posibles conflictos de intereses son preocupantes. Sin embargo, los ex militares y ex policías poseen los conocimientos técnicos profesionales para manejar los servicios de seguridad privada, en particular cuando se trata de prestación de servicios armados. A esto debemos añadir que una de las causas de este problema de conflicto de intereses se ubica cuando se firmaron los acuerdos de paz entre la guerrilla y el gobierno, por no haberse diseñado un plan de transición que permitiera transferir los conocimientos y experiencia profesional en forma ordenada y adecuada. Se requería un cronograma de eventos que permitiese, por una parte, darle a la nueva Policía Nacional Civil su capacidad profesional, y por la otra, permitir el retiro ordenado y en forma cronológica de los ex oficiales de policía y ex militares con un plan adjunto de reincorporación a la sociedad civil y posibilidades de empleo.

Adicionalmente, se presenta el problema del retiro de los funcionarios de las instituciones de seguridad a temprana edad. Ello ocurre, en promedio, a los 50 años, lo cual impacta al estado y a la sociedad. Este impacto se evidencia, por una parte, económicamente, pues se comienza a percibir una pensión del gobierno que, en la mayoría de los casos, es insuficiente para sobrevivir en situación de retiro. En segundo lugar, afecta a la sociedad que no cuenta con suficientes fuentes de trabajo, convirtiéndose estos servicios de seguridad privada en la fuente principal de empleo para el personal retirado del gobierno en el sector de seguridad. Esta tendencia no va a desaparecer en el corto y mediano plazo. Su impacto en el gobierno y la sociedad, continuará agravándose en la medida en que no se tomen acciones de carácter estructural en las instituciones de seguridad del estado y que el desarrollo socioeconómico permita la apertura de nuevas fuentes de trabajo.

Otro aspecto que es importante destacar es la gobernabilidad, ya que la acción del estado sobre la seguridad privada dependerá de las regulaciones que se establezcan en este sector y el tipo de mecanismos y capacidades que utilice el gobierno para ejercer su control y supervisión. En este sentido, debemos recordar que en la hipótesis de este trabajo afirmamos que el poder de la privatización y la privatización del poder en el sector de

seguridad, dependerán de la capacidad de control y supervisión que tenga el estado de las actividades cumplidas por la seguridad privada. En otras palabras, si el gobierno conoce a ciencia cierta la curva máxima de privatización explicada en el capítulo IV, todo lo que esté bajo la curva podrá ser privatizado, pero todo lo que esté sobre esta curva, de ser privatizado, afectaría negativamente la gobernabilidad.

Otro aspecto que impacta la seguridad privada, que podría llevar a una vinculación con el crimen organizado o bandas delincuenciales, es el control del armamento utilizado para llevar a cabo el servicio. Mientras en algunos países las empresas controlan sus armas de fuego y municiones, en otros siguen dependiendo de las instituciones militares para registrar y autorizar el uso de estos implementos. En el caso de El Salvador, la dispersión de la función fiscalizadora o la falta de comunicación interinstitucional entre ellas, crea oportunidades para la penetración de la actividad criminal. Por ejemplo, en este país, el control administrativo y operativo lo tiene bajo su responsabilidad la institución policial nacional, pero lo relacionado al pago de patentes fiscales lo tiene otra entidad del Ministerio de Hacienda Pública; es allí donde la falta de coordinación interinstitucional podría generar los problemas de corrupción.

La ubicación de la seguridad privada dentro del marco del estado de derecho es responsabilidad única e intransferible del estado, para lo cual se requieren instrumentos jurídicos adecuados, coherentes con la legislación interna e internacional en la materia. Igualmente es de vital importancia que estas empresas cuenten con el personal profesional debidamente calificado para ejercer las funciones operativas de la seguridad privada y que el personal del gobierno esté adecuadamente entrenado para ejercer la fiscalización y control del sector. Estos controladores deben tener un claro entendimiento de la importancia e implicancia que la supervisión tiene para la paz y tranquilidad ciudadana y el desarrollo nacional armónico del estado. En otras palabras, estamos hablando de la paz y estabilidad interna que aseguren la soberanía social, económica y territorial.

La responsabilidad del estado de proveer las condiciones adecuadas para el ejercicio pleno de su soberanía integral, en los términos descritos anteriormente, demanda al gobierno el desarrollo máximo de todas las capacidades públicas y privadas para que en el sector de seguridad contribuyan los actores no-estado. Éstos están representados por los servicios de seguridad privada, como un complemento y no como un reemplazo a la

seguridad pública, como en los actuales momentos está ocurriendo en El Salvador. Hoy día, hay una gran cantidad de actividades de seguridad pública que la institución policial no puede cumplir en forma eficiente y eficaz, ejerciendo su mandato constitucional, con el agravante de que dichas actividades han sido tomadas por los operadores privados, en vista de las circunstancias de inseguridad existentes y sin el adecuado control por parte del estado.

Mientras que para la policía y los militares hay sistemas relativamente sofisticados y estandarizados de formación profesional, los servicios de seguridad privada en El Salvador cuentan con un sistema muy precario de formación profesional que, en la mayoría de los casos, se limita a la formación básica para el ingreso a sus filas. Este rudimentario adiestramiento cuenta con poca consistencia y uniformidad en cuanto a los estándares de entrenamiento requeridos a los guardias, no tan solo para el ingreso, sino también para el mantenimiento y actualización de la formación profesional. Desde luego que los contenidos que reciben los funcionarios estatales no tienen que ser exactamente iguales, pero deben contemplar de manera consistente aspectos diversos, que van desde derechos humanos hasta ética profesional. En El Salvador se han establecido requisitos de ingreso, sin embargo, no hay estándares de entrenamiento mínimo adecuado para la actualización de los conocimientos y las destrezas que aseguren que los vigilantes privados están preparados para ejercer una labor eficiente, eficaz y confiable en las tareas que cumplen.

Los dilemas y paradojas que se observan en los servicios privados de seguridad en El Salvador, se presentan porque hay gran cantidad de artículos periodísticos en los cuales empresas de dicho sector o sus empleados aparecen implicados en actividades de la delincuencia común o del crimen organizado. Sin embargo, hay poca evidencia que sugiera que estas compañías o su personal sean más proclives a involucrarse con el crimen organizado en comparación con los policías, militares, oficiales de aduana u otros oficiales de gobierno en funciones de seguridad interna. Queramos o no, todos somos consumidores directos e indirectos de servicios de seguridad privada. Es un bien común ejercido por una empresa que opera bajo principios diferentes a los del servicio que presta; es allí donde está el detalle y donde se produce el dilema y las paradojas que hemos analizado. Es el estado el que tiene que controlar y supervisar esta actividad en forma muy cuidadosa para poder disipar y evitar estas interrogantes.

De acuerdo con el marco de análisis de Godnick, existen algunos esquemas en el crimen organizado que podríamos observar en los servicios privados de seguridad que operan en la ilegalidad. En este sentido, se destacan los siguientes²¹¹:

1. Las empresas de seguridad privada que operan en la ilegalidad pueden ser tanto predatoras como generadoras de nuevos servicios y rentas.
2. Igual que el crimen organizado, las empresas pueden ser transnacionales, nacionales y locales.
3. Cuando operan en un marco legal, la compra de sus servicios es voluntaria; pero hay algunos ejemplos en la región donde sus servicios no son tan voluntarios. Sin embargo, estos casos no reflejan el comportamiento de la mayoría de las empresas de la industria.
4. Mientras el crimen organizado exige mayor labor del estado para enfrentarlo, el crecimiento de la industria de seguridad privada, en teoría, requiere de una mayor movilización del estado para fiscalizarla.
5. Los instrumentos de violencia utilizados por las empresas de seguridad privada, así como la información de inteligencia a la que tienen acceso, pueden ser usados fácilmente para actividades del crimen organizado.
6. Se asume que las ganancias de este sector son altas, igual que las del crimen organizado. Pero la crisis económica mundial nos dirá hasta qué punto las economías y el sector privado en general pueden seguir invirtiendo en este rubro y manteniendo su rentabilidad.
7. Obviamente, hay algunos casos en los que las empresas de seguridad privada sirven de fachada para otros negocios ilícitos.

Entonces, ¿hasta dónde hemos llegado en el esfuerzo analítico con respecto a las empresas de seguridad privada y su potencial vinculación con el crimen organizado? Primero, la investigación crítica y constructiva de la clase de empresas que existen en El Salvador, tratadas principalmente en este trabajo, está lejos de los esfuerzos encaminados a enfrentar los problemas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario que plantean los operadores privados. Segundo, las propuestas para enfrentar el problema

²¹¹ Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo ed., *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2010* (Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), 2010), disponibles en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf>>

se dirigen principalmente a la aprobación de nuevas leyes y marcos reguladores. Algunas propuestas que hemos formulado incluyen:

1. Diseñar proyectos de investigación de mediano plazo para hacer un censo real del sector de la seguridad privada legal e ilegal que opera en el país. Proyectos que no se limiten a contar el número de empresas y de efectivos y que estandaricen el uso de definiciones comunes desarrolladas en foros como el Observatorio Interamericano de Seguridad Pública, etc.
2. Elaborar un banco de datos sobre empresas de seguridad implicadas en actos criminales, para identificar y diferenciar entre su participación en negocios legales, delincuencia común y actividades claramente atribuibles al crimen organizado. Esto crearía un cuerpo de evidencia más realista y útil.
3. Realizar un análisis regional de los diferentes estándares de formación y preparación de empleados, tanto de los estados, como del gremio y de las empresas individuales.
4. Seguir mejorando y revisando continuamente la legislación y los marcos reguladores, pero también se tienen que abrir espacios de diálogo e intercambio de información entre las empresas con los mejores comportamientos, estándares y prácticas. Esto les brinda la oportunidad de ser parte de la solución y de evitar constructivamente mayores críticas y “estereotipificación”.
5. Que los instrumentos internacionales, regionales y subregionales, en materia de control de armas pequeñas y ligeras, contemplen de manera diferenciada los arsenales de las empresas de seguridad privada, por lo menos en cuanto a los avances en las prácticas de manejo y su implementación.

Las empresas de seguridad privada ya no pueden ser tratadas como una ocurrencia tardía en el desarrollo de políticas públicas de seguridad regional, nacional, pública y ciudadana. De hecho, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de la Organización de las Naciones Unidas ya en el año 2007 las incluye como una parte integral de la reforma y modernización de las funciones del estado en materia de seguridad.

El Centro Regional de las Naciones Unidas para el Desarme y Desarrollo en Latinoamérica y el Caribe (UN-LIREC por sus siglas en inglés), promueve directamente la

implementación del “Programa de acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos” y el “Instrumento internacional que permita a los estados identificar y rastrear de forma oportuna y fidedigna las armas pequeñas y ligeras ilícitas”. Por supuesto, la mayoría de los problemas globales que la comunidad internacional enfrenta, requieren una combinación de soluciones políticas y técnicas. Consideramos esencial, en ambos sentidos, el tratamiento integral y eficaz de los inventarios de las empresas de seguridad privada, tanto mediante reformas legales, como con esfuerzos destinados a modernizar las capacidades humanas y tecnológicas para controlar los arsenales estatales y civiles.

Enfrentar el problema de los vínculos de las empresas de seguridad privada con el crimen organizado en El Salvador requiere esfuerzos múltiples, incluyendo la diferenciación de sus relaciones con la delincuencia común. Por supuesto, hay espacio para el periodismo de investigación y la denuncia pública contra actores criminales en el ámbito de la seguridad privada. No obstante, igual que otros problemas, como la violencia de pandillas de adolescentes, en donde solo participa una minoría de la población juvenil, la mayoría de las empresas de seguridad privada no están vinculadas con este tipo de actividades criminales. Mejorar nuestro entendimiento al respecto requiere reconocer que las respuestas futuras exigirán evidencias más sólidas y un diálogo más amplio.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador (2008), en el año 2006 la tasa de homicidios en Centroamérica era de 36.06 por cada 100.000 habitantes, en tanto que en América Latina era sólo de 24.87 por cada 100.000 habitantes. En el estudio citado, en 2006 la delincuencia común y el crimen organizado produjeron 14.000 muertes violentas y pérdidas económicas superiores a los 6.500 millones de dólares.

Cuatro años después, según las cifras oficiales publicadas en enero de 2011 por las agencias de policía en cada país, en el año 2010 hubo más de 18.900 asesinatos. El llamado Triángulo Norte, por su ubicación geográfica y similitud política, económica y social, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, concentra 87 por ciento de los mismos, lo que convierte a la zona en la más violenta e insegura del mundo.

Adicionalmente, concentra 66.3 por ciento de las armas en circulación, de las cuales 60 por ciento tendrían origen ilícito.²¹²

La reunión del Sistema de Integración Centroamericano (SICA, por sus siglas en inglés) y los Estados Unidos sobre seguridad democrática, en mayo de 2010, estableció un vínculo directo con la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés). Este Triángulo del Norte, es el punto focal del esfuerzo, pues se considera que son los países más afectados de la región aun cuando no excluye al resto de los centroamericanos. A El Salvador le fue otorgado un monto de cinco millones de dólares para la asistencia enfocada en el desarrollo de un centro de escucha telefónica. Sin embargo, ésta, que constituye un actor fundamental con las capacidades analizadas en este trabajo y que, en materia de seguridad, es una capacidad instalada, no fue ni siquiera mencionada, al igual que en la mayoría de las reuniones a nivel nacional, regional y hemisférico. De esto se deduce que no se tiene plena conciencia del papel que juega la tutela privada en la ecuación de la seguridad y en cualquier forma de acción para combatir la inseguridad que azota a la región.

Conclusión

En este orden, debemos tomar en consideración que en El Salvador, ha privado la concepción de considerar a la seguridad privada como un producto comercial, sin tomar en cuenta los cambios profundos que ha sufrido el papel de la seguridad a escala mundial, regional y nacional. No se ha tomado en cuenta como una verdadera transformación del papel de las instituciones públicas de seguridad en un contexto amplio de los procesos de seguridad. La creación de la Policía Nacional Civil evidentemente ha producido un incremento de la institucionalidad de la seguridad pública bajo el paradigma del estado moderno. En este sistema democrático se ha concebido con la responsabilidad central de la seguridad en forma coherente, pero sin tomar en cuenta que la seguridad privada cubre una multitud de ramas que evidencian en forma clara el movimiento de la relación entre el estado y el mercado en esta materia.

²¹² Iduvina Hernández, “Centroamérica: los desafíos actuales del Tratado Marco de Seguridad Democrática” en *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2011*, ed. Hans Mathieu, Catalina Niño Guarnizo (Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), 2011), disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>

Pensar en la soberanía del estado sobre el control de la criminalidad se hace insostenible en la medida que se observan las limitaciones de sus capacidades para gobernar la vida en sociedad. De esta forma, el crecimiento incontrolado de la seguridad privada como parte de un gran movimiento de la gobernanza y gobernabilidad obedece en El Salvador a un ensamblaje de seguridad con actores públicos y privados. Actores con normativas diferentes, pero que interactúan, cooperan y compiten para producir una nueva institucionalidad, así como prácticas y formas de redes empresariales públicas y privadas para atender la demanda de seguridad.

La palabra privatización no parece ser el termino más adecuado para expresar la esencia de lo que queremos manifestar con lo que está ocurriendo en el ámbito de la seguridad en El Salvador. No se trata de la simple transferencia de funciones y responsabilidades públicas de seguridad al sector privado: es la expansión de ambos sectores. Es decir, la mercantilización de esta actividad, lo cual puede dar lugar a dilemas morales y éticos del bien común de la seguridad en el ámbito de un gobierno democrático. Uno de estos dilemas éticos es el poder de compra de seguridad en el mercado, ya que se cuestiona la concepción de ésta como un bien común y esto es lo que casualmente ocurre en El Salvador. Existen ciudadanos que tienen la capacidad de comprar seguridad en relación a los que no la tienen, por consideraciones de poder adquisitivo.

La proliferación de la seguridad privada en El Salvador ofrece un servicio institucionalizado, fuera del ámbito político, lo cual le da la capacidad a los individuos, organizaciones y comunidades de obtener su seguridad como bien particular de acuerdo con sus necesidades, sin ninguna referencia al bien común o de obligación asociada con el ámbito democrático. En otras palabras el individuo se hace un cliente de la seguridad privada para sus necesidades individuales, en vez de alzar sus voces como ciudadanos ante el gobierno, que en la mayoría de los casos no es atendida para obtener una porción de la seguridad que les corresponde como bien común de la sociedad.

Aun cuando la pregunta sobre qué hacer ante esta situación del hampa común, crimen organizado y narcotráfico que demanda una respuesta estructural y conceptual, se insiste en repetir en todas las agendas nacionales, subregionales y regionales, medidas temporales que no van a la raíz del problema. En este sentido, se aborda tanto en los planes nacionales, bilaterales y multilaterales, en general, atacando las consecuencias y no

las verdaderas causas. Existe la impresión de que proliferan procesos con objetivos similares pero totalmente fragmentados, aprovechados por la criminalidad a todo nivel. Todos tienen algo en común: desconocen e ignoran las causas de la proliferación de la seguridad privada. Si se preocuparan por entender el porqué de su incremento en el contexto actual, podrían hacer un mejor uso de este recurso en forma adecuada en la lucha contra la criminalidad que azota a la región y a El Salvador en particular. Adicionalmente existe el agravante de que este desconocimiento no permite ejercer un verdadero control y supervisión de tan importante función, que constituye una herramienta fundamental contra la criminalidad que está socavando las bases morales de la sociedad y su futuro representado por la juventud.

CONCLUSIONES

En definitiva, el incremento del uso de la Seguridad Privada a escala global en general obedece, entre otras cosas, a la evolución del poder en todas sus manifestaciones y constituye un reto a la eficiencia del funcionamiento de la seguridad pública. En la práctica esto podría reducir la capacidad del estado para controlar la violencia. Sin embargo, la externalización de la seguridad, irrelevante en este contexto, no ha puesto en peligro enteramente la capacidad del estado de ejercer este control, ni tampoco presenta la estructura tradicional centralizada de la seguridad pública a nivel internacional. La mayoría de los estados retienen una capacidad significativa para ejercer el poder en el ámbito de la seguridad pública interna, lo cual faculta a la legislación internacional existente para ejercer cierta influencia en la regulación interna, usando al estado como un intermediario.

La primera y una de las más importantes implicancias que tiene el tema tratado en esta tesis es el reconocimiento de la transformación del poder en su concepción y uso. En consecuencia, como lo expresa Naím en su obra ya citada, se impone la urgente necesidad de cambiar la manera de pensar y percibir el poder en todas sus expresiones²¹³. Ahora bien, en el área de la seguridad esto requiere analizar en profundidad los impactos directos, indirectos y cruzados que el uso del poder tiene. Para lograr este objetivo debemos plantearnos ciertas interrogantes que a través del trabajo se han analizado, tales como: ¿Cómo está cambiando el poder? ¿Cuáles son sus fuentes? ¿Quién tiene las fuentes del poder? ¿Quién está perdiendo esta fuente y por qué? ¿Cómo podemos anticiparnos a los cambios que genera el flujo de esta transformación? La búsqueda de respuestas a estas interrogantes requiere adoptar una mentalidad abierta y flexible que nos capacite para una mejor planificación en el futuro y así minimizar los riesgos que implican la situación presente y la que está por venir en el sector de la seguridad.

El papel emergente del sector privado en la seguridad está creciendo a pasos agigantados, mucho más de lo que se pudiera haber previsto. Las empresas de seguridad no sólo prestan servicio de vigilancia en instituciones públicas y privadas, sean éstas bancos, sociedades financieras, centros comerciales o instituciones del gobierno. Existe

²¹³ Naim Moises, *The End of Power* (New York: Perseus Book Group, 2013).

una gran variedad de servicios en áreas muy sensibles de la seguridad no tan solo nacional sino internacional. Ejemplo de esto es el caso del contratista Edward Snowden de la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos “National Security Agency” (NSA por sus siglas en inglés), quien causó un gran escándalo mundial por haber revelado a la luz pública información de carácter secreto de actividades de espionaje y sabotaje realizados por el gobierno de los Estados Unidos a escala global. Éste es un modelo de la participación privada en la seguridad al más alto nivel del gobierno de los países y las organizaciones internacionales²¹⁴.

La difusión del poder en el sector de la seguridad es vertical, horizontal y diagonal; es decir, es una mutación y difusión multifacética e interconectada. Hoy día se toman decisiones de seguridad nacional o internacional por igual, en instituciones del estado o en la junta directiva de cualquier empresa de seguridad privada. Las barreras de protección del poder que existían anteriormente se suelen superar, aplastar y evadir fácilmente. Esta mutación del poder ha permitido abrir nuevas puertas a los actores no-estatales que actúan en el ambiente de seguridad bajo principios y parámetros diferentes a los que tiene establecido el estado. Estas políticas privadas e incontroladas les permiten a los particulares sustituir los poderes tradicionales del estado en el sector de la seguridad poniendo en entredicho el monopolio de la fuerza y el bien común de la seguridad.

Centro América no escapa de esta tendencia global de la seguridad. En este sentido, los procesos de pacificación y la transición a la democracia iniciados al final de la década de los 80 en la región, constituyen manifestaciones de esta transformación del poder con los grandes movimientos políticos y sociales de los estados del istmo. Los profundos cambios sociales de la post modernidad están modificando el papel de las instituciones de seguridad pública en Centro América en una nueva realidad del proceso de seguridad, con la transición de las instituciones que obedecen al paradigma del modernismo. Esta fórmula ha sido definida por Reiner como el proyecto de organización social alrededor de una noción de orden centralizado y cohesivo bajo control del estado

²¹⁴ Philip Ewing, “Edward Snowden’s Nightmare Comes True,” *Politico*, July 5, 2013, disponible en <<http://www.politico.com/story/2013/07/edward-snowden-nsa-93742.html>> [Consulta: cinco de Julio de 2013].

que pasa a ser una relación más recurrente del estado con el mercado en materia de seguridad²¹⁵.

El análisis del poder en El Salvador, realizado desde el marco de la seguridad pública, nos permite observar la difusión que se ha producido en las últimas dos décadas y que se evidencia, entre otras cosas, por la proliferación de servicios de seguridad privada en ese país. Es decir, la extensión del poder, del monopolio y control del uso de la fuerza por parte del estado, hacia el sector privado. Adicionalmente, las ideas que argumentan la importancia de este trabajo: el poder, el control y supervisión y la responsabilidad del estado en El Salvador, han generado una nueva relación de modalidad híbrida pública-privada. Esta vinculación responde a las necesidades que han impuesto las circunstancias de inseguridad que vive el país, con las implicancias funcionales, organizacionales y éticas que afectan la eficiencia y eficacia del servicio en general.

De esta forma, la responsabilidad del estado para ejercer la autoridad en su territorio se ha debilitado por la creciente delegación del poder en asuntos de seguridad pública a otras instituciones y asociaciones, no solo del gobierno sino del sector privado, tanto a nivel local como regional. Si analizamos esta tendencia a la luz de la naturaleza anárquica de las relaciones internacionales y la conducta del estado como actor unitario, podríamos observar que las grandes empresas transnacionales de seguridad y defensa privada están ocupando espacios muy importantes en asuntos de seguridad y defensa a nivel internacional. En El Salvador, hay un deterioro del control y monopolio de la fuerza por parte del estado en materia de coordinación a nivel regional e internacional, Ya el estado no es el único actor que representa al país. Las empresas de seguridad privada pertenecen a asociaciones de orden regional e internacional y participan y coordinan asuntos de seguridad sin la participación del gobierno.

La segunda idea fundamental en este trabajo está relacionada con el control y supervisión del estado sobre los asuntos de seguridad. La extensiva participación del sector privado constituye un reto a la concepción convencional de que las instituciones públicas civiles y militares de seguridad y defensa son más eficientes y apropiadas para prestar el servicio. Sin embargo, en la práctica esto reduce la capacidad del estado para

²¹⁵ Robert Reiner, "Policing a Postmodern Society," *Modern Law Review* 55, no. 6 (1992).

controlar la violencia que tiene un impacto directo a nivel internacional por la interrelación que el mundo globalizado impone.

En El Salvador, la sobresaturación de las instituciones de seguridad pública por el incremento acelerado de la delincuencia ha tenido un impacto directo en la proliferación de los servicios privados en esta materia en los últimos diez años. Se observa una disminución de la soberanía social que debe ejercer el estado con una seguridad pública eficiente. Los índices de criminalidad ubican al país entre los más inseguros de la región y del hemisferio. Las políticas de seguridad pública de mano dura y cero tolerancia se han mostrado inadecuadas, contradictorias e ineficientes.

En medio de este ambiente interno de inseguridad que vive el país, el estado se muestra mal capacitado para ejercer el control y supervisión apropiados a las empresas de seguridad privada que operan legalmente. Es de hacer notar que esta deficiencia no se refiere tan solo a las empresas de vigilancia sino también a un número importante de actividades relacionadas directas o indirectamente con la seguridad.

La concepción mercantilista de la participación privada en los asuntos de seguridad debilita significativamente la responsabilidad del estado de contar con mecanismos independientes para controlarlos y supervisarlos. La naturaleza de la legislación existente está sólo enfocada en la recaudación de impuestos, como si se tratase de una actividad comercial ordinaria, bajo una connotación economicista de la oferta y la demanda. En esta normativa se observa la ausencia de un control político independiente y social que requiere el sector privado que opera en el ámbito de la seguridad.

Los mecanismos institucionales que cumplen la función de control y supervisión se muestran muy limitados en cuanto a recursos materiales, humanos y financieros adecuados. Adicionalmente, la institución que ejerce este control funcional es la Policía Nacional Civil, parte del poder ejecutivo, lo cual origina conflictos de competencia que generan focos de corrupción. En definitiva la carencia de control independiente obedece a una deficiencia estructural del sistema democrático de gobierno como lo es la independencia de poderes y la prevalencia del presidencialismo en la democracia de El Salvador.

La relación interinstitucional entre la Policía Nacional Civil y los servicios de seguridad privada se presenta debilitada y afectada por hechos de corrupción debido a la ausencia de un marco legal apropiado y protocolos funcionales bien definidos. Se requiere delimitar y definir las funciones y responsabilidades de ambas instituciones en el marco de la legislación y la doctrina de seguridad pública adecuada por el estado y la complementariedad que debe cumplir el sector privado.

La tercera idea del trabajo es la tridimensionalidad de la responsabilidad del estado en la participación del sector privado en los asuntos de seguridad. En este orden y como ha sido analizado previamente, la responsabilidad del estado tiene tres dimensiones: el estado que contrata el servicio, el estado donde se lleva a cabo el servicio y el estado sede de la empresa que cumple el servicio.

En cualquiera de estas tres dimensiones el estado está en la obligación de velar por el control, supervisión, transparencia y rendición de cuentas de las actividades que cumplen las empresas de seguridad, para mantener el monopolio de la violencia y proporcionar a los ciudadanos el bien común de la seguridad.

En El Salvador, no hay una definición clara de la tridimensionalidad de la responsabilidad del estado en las operaciones de las empresas privadas que brindan estos servicios. Esto evidentemente debilita la eficiencia en las operaciones con efectos directos en la seguridad pública en general. Las conductas inapropiadas por parte de estos operadores privados podrían en algunas ocasiones dar paso a la violación de derechos humanos fundamentales de los ciudadanos o de sus propios empleados. Este es el caso de las horas de trabajo que superan cualquier regulación laboral establecida en el mundo. Se ha hecho costumbre trabajar jornadas de servicio de hasta 72 horas continuas, con salarios que en muchos casos están por debajo del pago mínimo por hora, sin la debida intervención del gobierno.

En El Salvador, en la primera dimensión (cuando el estado es quien contrata el servicio privado como cliente) la función de control y supervisión no está bien definida por la ley y se presta a ciertas irregularidades que dificultan este control y constituyen una potencial fuente de actos de corrupción.

En cuanto a la segunda dimensión (el estado donde se lleva a cabo el servicio), en El Salvador la deficiencia del marco legal y de los mecanismos de control y supervisión no contemplan las atribuciones directas del estado en la situación de un servicio deficiente por parte de los servidores privados que pudiera generar conductas inapropiadas. Esta ausencia de normas limita los pasos a seguir con funciones preventivas, investigativas y sancionatorias adecuadas para corregir actuaciones de este tipo por parte de dichas empresas.

La tercera dimensión de las responsabilidades del estado es la que menos se cumple en el marco del tema tratado en el caso de El Salvador. El país no cuenta con compañías de seguridad transnacionales que operen en otros países. Sin embargo, sí hay empresas transnacionales de otros países que operan en su territorio. De allí, la necesidad de contar con un organismo del estado como una superintendencia que controle las actividades del sector privado en general y en particular la coordinación internacional con estas empresas transnacionales que operan en su territorio. El Derecho Internacional Humanitario y los acuerdos Montreux establecen normativa y protocolos de carácter obligatorio el primero y de conveniencia el segundo, los cuales tienen aplicación en la mayoría de los países del mundo. Este concepto de tridimensionalidad del control requiere igualmente el pleno ejercicio de la separación de poderes de la democracia.

El análisis del poder, el control y supervisión del sector privado en la seguridad y la tridimensionalidad de la responsabilidad del estado en estos servicios en El Salvador constituyen las ideas fundamentales que justifican la importancia de este trabajo y están resumidas en la hipótesis del mismo: *La privatización del poder, y el poder de la privatización de la seguridad en El Salvador, han generado el debilitamiento del estado en proveer el bien común de la seguridad a la sociedad y al país como un todo, con el agravante de que el estado se muestra incapaz de cumplir la responsabilidad de controlar y supervisar eficientemente las operaciones que cumplen estas empresas de seguridad privada que operan en su territorio.* De allí, la falta de control y supervisión, entre otros, son elementos claves que han impedido una participación eficiente y eficaz de la seguridad privada en los graves problemas de inseguridad que enfrenta el país. Los comentarios que se presentan a continuación, permitirán una mejor comprensión de toda la problemática.

El Salvador, país que emprendió en forma simultánea un proceso de pacificación y democratización al final del siglo XX, ha experimentado un incremento importante de la inseguridad pública convirtiéndose en uno de los países con mayor número de personas asesinadas por cada 100.000 habitantes de la región, después de Honduras. Paralelamente y en forma directamente proporcional, se ha producido un incremento sorprendente de los servicios privados de seguridad en los últimos diez años. Esto ha traído como consecuencia una relación entre el estado y el mercado en materia de seguridad que se escapa de la relación clásica del estado moderno, donde el gobierno actúa en forma directa contra la criminalidad a través de las instituciones de orden público, para proveer el bien común de la seguridad ciudadana.

Hoy en día en El Salvador, el estado enfrenta la inseguridad, no tan solo en forma directa con las instituciones públicas (civiles y militares) de seguridad, sino indirectamente activando las instituciones no gubernamentales, o sea, los operadores privados, Esta es una relación caracterizada por una interacción, cooperación, desconfianza, celos y competencia de instituciones públicas y privadas en un nuevo ensamblaje de seguridad que ha generado nuevas interacciones, prácticas y formas de gobernanza bajo una modalidad de seguridad como un producto híbrido mercantil y público.

Este marco legal trae como consecuencia el surgimiento de un dilema ético de la participación privada de la seguridad en El Salvador. Si observamos los principios que rigen el estado democrático moderno, nos damos cuenta que la compra de poder en el mercado de seguridad privada, limita los objetivos de los principios del bien común para todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Esto ocurre por la exclusión automática de esta seguridad a los que carecen de poder de compra. En consecuencia, en la práctica se traduce en un servicio de seguridad al gusto del cliente y a la sombra de los principios democráticos de gobierno.

Otro problema ético, de acuerdo con Loader, se puede catalogar como el “dilema democrático” ya que esta visión netamente comercial de la seguridad privada en El Salvador ofrece lo que podríamos llamar una salida institucional de la política. Es decir, con esta conceptualización se le da el poder al individuo, las organizaciones y las comunidades para alcanzar sus necesidades de seguridad muy particulares, definidas, sin

ninguna referencia o concepción del bien común o de las obligaciones asociadas con la sociedad democrática²¹⁶.

Los individuos y ciertas instituciones públicas y privadas son clientes que compran seguridad privada para su beneficio particular o institucional en vez de alzar sus voces como miembros de la sociedad a través de los mecanismos de participación para obtener la protección pública del estado. Podríamos llegar al extremo de argumentar, con una visión hacia el futuro, que la seguridad privada en El Salvador podría ser vista como la proyección de una sociedad feudal de orden privado en la cual la cohesión social y el bien común han colapsado.

Adicionalmente a los problemas de orden conceptual del marco legal que rige la seguridad privada en El Salvador, están los problemas de la politización de la seguridad que ha dividido tanto al sector de la seguridad pública como la privada en dos bandos bien definidos a raíz de los acuerdos de paz suscritos en 1992. Es decir, las empresas de seguridad que operan en El Salvador están bien identificadas por el origen de sus propietarios en ex guerrilleros y oficiales retirados de las fuerzas militares y policiales. La estructura organizativa y funcional del sector está altamente politizada lo cual impacta la acción del estado en el control y supervisión que debe ejercer particularmente en lo relacionado a la rendición de cuentas y transparencia del servicio.

En las entrevistas realizadas con voceros de ambos sectores, tanto de la Policía Nacional Civil como los dirigentes de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad se pudo observar que la politización de los actores públicos y privados vinculados a esta materia, después de 20 años de los acuerdos de paz, se mantiene bien identificada con las concepciones políticas que los llevaron al conflicto. Oficiales militares retirados, bien sea en funciones de gobierno o en las operadoras privadas representan un sector y ex guerrilleros tanto en funciones públicas como en la empresa privada representan el otro. Esto evidentemente, tiene una implicancia directa en la dirección política de la seguridad en el país. Hoy día, existe una cultura pos conflicto producto de los acuerdos del proceso de pacificación. En consecuencia, existe una compleja relación

²¹⁶ Ian Loader, "Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security," *Sociology* 33, no. 2 (1999).

institucional pública/privada en la práctica, que va desde la interacción, coproducción, coordinación, indiferencia, y competencia hasta la hostilidad²¹⁷.

En la mayoría de las familias, grupos u organizaciones extensas el tema de la seguridad pública/privada puede ser problemático. En El Salvador esta relación se ha caracterizado por ser no siempre armoniosa, de asedio por celos, enemistad, competencia, conflicto, falta de respeto mutuo y objetivos comunes. Esta condición, impacta directamente en la ineficiencia e ineficacia del servicio, la corrupción de funcionarios, la falta de credibilidad en la Policía Nacional Civil y la imagen distorsionada de la seguridad privada. Esta situación ha generado gran desconfianza de la población en la capacidad del estado para proveer el ambiente de seguridad adecuado y la imagen distorsionada de la dudosa relación de la seguridad privada con el crimen organizado y narcotráfico.

En El Salvador al igual que otros países de la región, la seguridad privada presenta ciertas diferencias entre un guardia de seguridad en funciones de orden público y un agente del orden público. Ambos están regidos por protocolos de conducta diferentes, el agente público obedece a un estrecho control y supervisión del gobierno y el agente privado se rige por un protocolo basado en un contrato comercial de la compañía para la cual trabaja, sea de carácter nacional o transnacional.

El ambiente de inseguridad que se vive en El Salvador cuenta con un gobierno central que carece de las capacidades y la voluntad política para:

1. Identificar la politización de la seguridad representada en los dos bandos creados después del proceso político de pacificación.
2. Desarrollar una política para unificar criterios en cuanto a la concepción de la doctrina de seguridad pública a nivel nacional
3. Diseñar protocolos de seguridad a fin de llevar a cabo las funciones de seguridad pública en forma eficiente y eficaz y evitar las violaciones a los derechos fundamentales por falta de control del gobierno.

²¹⁷ Rene Alcides Rodríguez Hurtado (Coronel (Ret.) Presidente de UNAPS) y Carlos Alfredo Rivas Naranjo (Tercer Vocal y Secretario de Funciones de UNAPS), en entrevista con el autor, cinco de diciembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

Otro aspecto que no está bien delimitado en la legislación que rige la seguridad privada en El Salvador es el alcance de la participación del sector privado en el ámbito de la seguridad. Es decir, cuáles son las funciones inherentes a la seguridad que pueden ser privatizadas, aparte de la vigilancia y protección de personas y propiedades tales como: instalación de cámaras de vigilancia y software de control, armado de vehículos, obtención de información y producción de inteligencia, entre otros., Tampoco hay reglas que controlen el número de agencias de seguridad privadas que puedan operar en el país; su tamaño y el número máximo de agentes que puede tener en la nómina de empleados. Estas deficiencias han tenido gran impacto en la seguridad pública del país y su capacidad de enfrentar la inseguridad en la actualidad. Existe en el país un gran potencial de instituciones de seguridad pública y privada. Sin embargo, la falta de criterios políticos comunes bajo una normativa y protocolos de coordinación y operaciones integradas, limitan este potencial para el combate al crimen organizado y el narcotráfico que afectan a El Salvador y a la región.

Todas las actividades relacionadas con la seguridad que son ejecutadas por empresas privadas, trabajan con un denominador común: venden seguridad como una mercancía. Sin embargo, su relación con el sector público, las autoridades y la población en general en general varía grandemente, así como el nivel de influencia en el proceso de toma de decisiones, la dirección y la definición de la mejor practica en esta materia.

En el ambiente de seguridad pública en El Salvador, existe una crítica constante de los ciudadanos sobre las empresas de seguridad privada basada en la naturaleza de las ganancias. Se culpa a las empresas por colocar los resultados y la eficiencia sobre la ética y por la búsqueda de los intereses privados de los clientes a expensas del bien común de las mayorías. Sin embargo, lo que parece que falta en esta percepción es la evidencia empírica que le de valor a esta percepción en el marco ético de la seguridad privada. En este sentido, se le ha prestado menor atención al valor de las orientaciones y la percepción ética de estos servicios. Muchos estudiosos del tema consideran que hay una falla o que están menos desarrollados estos principios en el sector privado en comparación con el sector público. Sin embargo, la evidencia no es conclusiva y los pocos estudios e

información corresponden a la propia opinión sobre la imagen de algunos empleados del sector privado²¹⁸.

De acuerdo con las entrevistas sostenidas con algunos miembros de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, éstos consideran que hay un sentido de queja en la población en general. No importa que tan diligentes puedan ser en el cumplimiento de la ley o del código de ética profesional, todos los agentes de seguridad privada estarán siempre asociados con comportamientos dudosos y negligencia. No obstante, es muy poco lo que se ha investigado sobre la percepción pública de la seguridad privada en el país por parte de los profesionales académicos de la sociología y antropología.

Aun existiendo una importante ausencia de estudios comparados sobre valores del sector público y privado en perspectiva, la expansión de la cooperación entre los dos sectores nos está conduciendo, como se comentó anteriormente, a una relación informal basada en la práctica, por las circunstancias del ambiente de inseguridad en el país. Esto lleva a una tendencia de un creciente sentimiento de afinidad entre los dos sectores. Esta circunstancia podría facilitar la transferencia de normas en cualquier dirección, pero basado en la experiencia previa militar y policial de los dueños y líderes de estas operadoras privadas se vislumbra que es más probable que las fuerzas públicas estén copiando la estrategia, retórica y autoconcepción del sector privado.

Hay ciertas fortalezas y riesgos que presentan las prácticas de la seguridad en El Salvador en la actualidad. Por una parte se observan ciertas características en cuanto al uso de un sistema nodal de las organizaciones públicas y privadas. Es decir, cada organización en un extremo, con sus características propias o, por el contrario, un sistema híbrido con la interacción de ambos sectores, público y privado, con ramificaciones espontáneas y ciertas iniciativas de redes coordinadas en el marco del sistema democrático de gobierno. No obstante, ambas prácticas requieren de una formalidad institucional.

²¹⁸ Jelle Van Buuren, "Security as a Commodity: The Ethical Dilemmas of Private Security Services," INEX Policy Brief 6 (working paper, International Peace Research Institute, International Peace Research Institute, Oslo, March 2010).

Basado en el análisis del estudio de la cultura política de la democracia en El Salvador²¹⁹, así como en las entrevistas con los representantes de ambos sectores, la relación se inclina hacia una modalidad híbrida. Este nuevo concepto responde a las necesidades que imponen las circunstancias de inseguridad, con las implicancias funcionales, organizacionales y éticas que afectan la eficiencia y eficacia del servicio en general.

Tomando en consideración el sistema híbrido que opera en la práctica, se observan tanto fortalezas como debilidades. A nivel político en el ámbito de la seguridad pública es necesario llegar a una terminología inherente al desorden y ambigüedad en esta relación informal para poder analizar el dilema ético que se presenta con el surgimiento de la práctica privada en la seguridad. El estudio debería contar con una agenda que abarque los siguientes elementos:

1. Un cuerpo de regulaciones que establezca, entre otras, lo: ¿cuáles son las diferencias que existen en ambos sectores en materia de seguridad pública y por qué? ¿Qué clase de política se ha desarrollado para responder a esta participación e incremento de la seguridad privada en labores de seguridad pública?
2. Una investigación empírica del sistema híbrido a diferentes niveles y servicios que operan en el país, ya que los trabajos realizados en su mayoría se enfocan en la vigilancia privada en áreas públicas y residenciales pero poco se ha hecho a nivel de diseño y desarrollo de políticas y de otros servicios como: recolección de información y análisis de inteligencia, blindaje de vehículos, instalación de software y cámaras de vigilancia entre otros. Se requiere investigar lo relacionado con el ensamblaje de la seguridad privada a nivel global y prestar atención a la tendencia compleja y conflictiva en los cambios de la relación pública y privada a este nivel.
3. Establecer el marco ético que regirá las actividades del sector privado en materia de seguridad; en relación con el nivel organizacional y valores personales implícitos en ese ámbito. Es necesario que se tome como parámetro el perfil

²¹⁹ Ricardo Córdova Macías, José Miguel Cruz, and Mitchell A. Seligson, *Cultura Política de la Democracia en El Salvador, 2008: El Impacto de la Gobernabilidad* (El Salvador, San Salvador: LAPOP, 2008), 82-90, disponible en http://sitemason.vanderbilt.edu/files/cN3d9C/LAPOP_El_Salvador_2008_Survey_Edited_English_v3.pdf [Consulta: 21 de noviembre de 2012].

educativo y el entrenamiento de los oficiales y agentes que integrarán estas organizaciones. Evidentemente, se requiere que los directivos y ejecutivos de estas empresas hagan los planteamientos de estos principios éticos que serán incorporados a las mismas. No obstante, la gran interrogante es ¿cómo se hará para integrar los principios éticos y los intereses comerciales de las empresas? ¿hay alguna convergencia entre los valores dominantes del sector público y del sector privado? y ¿cuál es la percepción pública de la práctica privada en la seguridad?

4. El tema del buen gobierno o la gobernanza y gobernabilidad en el sector de seguridad es de mayor importancia para el desarrollo económico, social y político de El Salvador. Como ya ha sido indicado en múltiples ocasiones por el gobierno nacional, la inseguridad pública en el país es un tema de seguridad de estado. La seguridad híbrida prevaleciente en El Salvador en la actualidad cuenta con estrategias, intereses y mentalidades diversas. En este contexto, la pregunta fundamental que va al problema de fondo es: ¿Cómo y quién, con valores democráticos esenciales tales como: transparencia, entrega de cuentas, justicia y ciudadanía, va a garantizar la participación del sector privado en la seguridad pública nacional sin alterar estos principios?

El análisis del control y supervisión de los servicios de seguridad privada en El Salvador debe ser realizado en el contexto de las tres dimensiones ya señaladas²²⁰. En función del objetivo de este trabajo, la naturaleza de lo que se considera seguridad privada en El Salvador, se enfocó sólo en el análisis de las categorías denominadas “el estado que contrata los servicios privados de seguridad” y “el estado donde se presta el servicio”.

En el primer caso, el gobierno de El Salvador es uno de los clientes más importantes de los operadores privados de seguridad en el país, ya que a través de la seguridad privada da protección a bienes e instalaciones del estado a costo razonable y en las condiciones requeridas. Sin embargo, podría verse como una forma de facilitar la evasión de responsabilidades cuando contrata a terceros para que cumplan labores de seguridad pública, especialmente en el caso de que se cometieran actos de comportamiento indebido como la violación de los derechos fundamentales durante la prestación del servicio. Un ejemplo de esto es el que ya se ha mencionado con relación a

²²⁰ Hannah Tonkin, *State Control Over Private Military and Security Companies in Armed Conflict* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011), 54.

las inhumanas jornadas de trabajo que son obligados a cumplir los trabajadores de estas empresas, violatorias de los más elementales derechos humanos.

En este caso, el personal contratado se encuentra muy vinculado al gobierno por estar actuando bajo su autoridad. Las condiciones de trabajo quedan establecidas en el contrato firmado por el estado y la empresa privada, la cual determina la misión y condiciones de empleo. Es evidente que el estado se hace cómplice de la violación de derechos fundamentales al permitir jornadas laborales fuera de cualquier normativa básica en esta materia, considerada de orden social e, inclusive, en algunos países se considera de orden público.

En el segundo caso, la legislación nacional y el control del territorio en virtud del ejercicio de la soberanía le adjudican al estado la completa responsabilidad de los actos que desarrolle la empresa en el territorio nacional. De esta forma todos los mecanismos preventivos y correctivos de las leyes patrias y su vinculación con la legislación internacional al respecto, quedan bajo la completa responsabilidad del estado a través de protocolos que aseguren la transparencia de las operaciones y la entrega de cuentas del servicio prestado.

En El Salvador, el parlamento no cuenta con mecanismos de supervisión y control independiente, democrático, adecuado y eficiente, no sólo de la seguridad pública sino tampoco de las empresas de seguridad privada. Esto le impide tomar las acciones correctivas en materia de políticas y estrategias contra el crimen organizado, narcotráfico y delincuencia común que azotan a la población convirtiéndose en un problema de seguridad de estado.

Diversos son los retos que enfrenta esta nación para la eficiente supervisión y control de los servicios de seguridad privada. En este orden de ideas, en el país actualmente hay una clara concepción de la nueva gerencia de asuntos públicos de seguridad. Esta nueva visión favorece la participación de la seguridad privada en la provisión de la seguridad como un bien común de la sociedad. Sin embargo, esta tarea debe ser ejecutada a través de los medios más adecuados y con la tecnología más apropiada para lograr la eficiencia y eficacia requeridas.

En primer lugar, en El Salvador, no existe una legislación especial para regir los contratos de la seguridad privada quedando sometidos a la legislación ordinaria de comercio que, por supuesto, carece de las previsiones características del ámbito de la seguridad y de algún tipo de control externo al poder ejecutivo. En segundo lugar, esta normativa sólo está enfocada en el pago de impuestos para autorizar a estas compañías sus operaciones normales. En concordancia con esta visión mercantilista, las sanciones son más que todo de carácter monetario para evitar la suspensión de operaciones cuando incurren en algunas actividades inapropiadas, sean de carácter criminal o de lesa patria (en caso de asuntos contra la seguridad del estado).

En tercera instancia, en El Salvador, se requiere con urgencia la revisión y actualización de la legislación que rige las empresas de seguridad privada a fin de implementar ciertas propuestas que se están desarrollando a nivel internacional con la iniciativa Montreux. Como cuarto elemento se encuentra el derecho de portar armas por parte de los empleados de estas operadoras bajo la categoría de defensa personal lo cual ha sido tema de discusión en diferentes foros de análisis en el país. Adicionalmente, El Salvador es el país con los servicios de seguridad más armados de la región. Sin embargo, la situación de inseguridad que se vive fortalece el persistente argumento de la necesidad de estar armado por la alta criminalidad existente.

Por último, la curva máxima de la demanda de seguridad (explicada en el capítulo IV) estará determinada por la máxima capacidad del control del estado sobre las funciones de seguridad, en sus tres dimensiones. La capacidad de privatización estará señalada por la línea que une el control con las funciones. En consecuencia, la decisión política de privatizar la seguridad dependerá directamente de la capacidad de control y supervisión del estado sobre la línea que representa la seguridad privada, siempre y cuando esté dentro de la curva máxima de demanda de seguridad. Ahora bien, entendiéndose que la ampliación de la línea de seguridad privada bajo control del estado es la manera adecuada para ampliar la curva máxima de seguridad.

En El Salvador el crecimiento y expansión de la industria de seguridad privada tiene, entre otras, dos causas fundamentales: la globalización y el proceso de paz y democratización que han impactado al país en general y a la sociedad salvadoreña en

particular. En un periodo de tiempo relativamente corto El Salvador se ha convertido en vía de tránsito obligatorio del narcotráfico y de las actividades del crimen organizado.

En este país la legislación que rige los servicios de seguridad privada data del año 2001 y requiere urgentemente una actualización que considere el bien común como lo que en esencia es: una responsabilidad fundamental y exclusiva del estado.

La ley vigente en la actualidad contempla todo lo relacionado con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, Sin embargo, debe ser actualizada en lo estructuralmente en lo referente a las medidas de carácter preventivo que deben tomarse para evitar y no solo sancionar la violación de los derechos fundamentales.

La despolitización del sector de la seguridad es necesaria para superar la inseguridad que vive la sociedad. La estrategia de seguridad nacional debe ser producto del consenso político de toda la nación, donde los intereses del estado prevalezcan, con un enfoque en la seguridad del individuo y se acabe la lucha ideológica que ha imperado desde los acuerdos de paz hasta el presente. Esto crearía las bases fundamentales para la cooperación e integración eficiente y eficaz de los sectores público y privado.

El Salvador cuenta con el potencial necesario y suficiente en el área de la seguridad tanto pública como privada para enfrentar, en forma eficiente, los retos de las amenazas no tradicionales que afectan a la sociedad y proporcionar a los ciudadanos la paz, seguridad y tranquilidad que reclaman. Se trata de gestionar eficientemente los recursos humanos, materiales y financieros de ambos sectores que han estado interactuando, cooperando y compitiendo. Se requiere una política y estrategia comprensiva, que abarque el estado con sus instituciones así como el sector privado con todas las potencialidades que dispone bajo un objetivo común la seguridad pública que reclama la sociedad salvadoreña.

Si tomamos el análisis de la seguridad privada en El Salvador y lo proyectamos al resto de los países del istmo que comparten ciertas características históricas y político-culturales semejantes, se facilitaría el desarrollo de un modelo de análisis de este tema aplicable a toda la región centroamericana. Esta sería una herramienta de gran utilidad para el estudio de los problemas de seguridad pública que afectan a todo el hemisferio.

En este orden de ideas, es importante señalar que las políticas de seguridad y defensa a nivel nacional y regional, así como las iniciativas de los países, inclusive a escala hemisférica, no contemplan a la seguridad privada como un actor importante, aun cuando en la mayoría de ellos, la capacidad de estos operadores privados supera a la fuerza pública en número de efectivos y tecnología.

Hoy día, cuando las mayores amenazas que afectan no tan solo a El Salvador sino al hemisferio y al mundo son de carácter transnacional y multidimensional, se impone desarrollar modelos de análisis en búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad pública que demandan la acción integral del estado con coordinación internacional. La cooperación entre todas las naciones es la base fundamental de trabajo debido a la naturaleza de las amenazas. Adicionalmente, la articulación de la seguridad pública en el espacio cibernético con la del espacio físico constituye el reto más grande para todos los países del mundo, no sólo en el presente sino en el futuro.

DOCUMENTACIÓN

Fuentes documentales utilizadas para la realización de esta tesis doctoral.

Fuentes primarias

- a. Informe:
 - i. Informe de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) “La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador, para el Desarrollo Nacional.
- b. Reportes de la Policía Nacional Civil de El Salvador:
 - i. Reporte del Registro de las Entidades de Servicios Privados y su Ubicación por Departamentos de la Policía Nacional Civil
 - ii. Reporte de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil
 - iii. Reporte de Procedimientos Administrativos Sancionatorios en Contra de las Entidades de Seguridad Privada
 - iv. Reporte del Resumen General de Denuncias de Armas en la D.A.E de las Entidades de Seguridad Privada
 - v. Reporte de la Situación de Personal Efectivo de la Subdirección de Seguridad Pública de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad
- c. Entrevistas realizadas en la semana comprendida del 4 al 9 de diciembre de 2011
 - i. Miembros de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador en la semana del 4 al 9 de diciembre de 2011:
 2. Presidente de la UNAPS Coronel (Ret) Rene Alcides Rodriguez Hurtado
 2. Primer vocal de la UNAPS Coronel (Ret) Juan Vicente Eguizabal Figueroa
 2. Secretario de Funciones y tercer vocal de la UNAPS Coronel (Ret) Carlos Alfredo Rivas Naranjo
 2. Secretario Administrativo de la UNAPS Capitán (Ret) Miguel Gil Alvarenga
 - ii. Miembros de la Policía Nacional Civil de El Salvador
 2. Comandante de la Policía Nacional Civil de El Salvador Sr. Carlos Antonio Ascencio Girón
 2. Jefe de la División de Registro y Control de los Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil, Comisionado Raul Ernesto Ortiz Masías
 2. Coordinador del Área de Analisis de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, Sr. Juan Ricardo Gómez Hecht

- iii. Ex miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador
 - 2. Director del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) de San Salvador y vocero del FMLN ante la Asamblea Nacional de El Salvador Juan Ramón Medrano
 - 2. Secretaria Adjunta del Partido Democrático Cristiano y Diputada suplente de la Asamblea Nacional Legislativa de El Salvador Sra. Ana Guadalupe Martinez
- iv. Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa de El Salvador
 - 2. Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad de la Asamblea Nacional Legislativa de El Salvador Diputado Jose Antonio Armendáriz Rivas del Partido Conciliación Nacional
- d. Encuesta realizada a los propietarios de empresas de seguridad privada en reunión a sala plena de los miembros de la UNAPS el día 4 de diciembre de 2011 (ver apéndice 2)

Bibliografía

a. Bibliografía General

Artículos de prensa en línea

FLAHERTY, Mary Pat. "Iraq Work Awarded to Veteran of Civil Wars." *Washington Post*, June 16, 2004. Disponible en <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A44945-2004Jun15.html>> [Consulta: dos de febrero de 2011].

"Murders in El Salvador Rose Nine Percent Last Year." *Reuters*, January 1, 2012. Disponible en <http://www.trust.org/alertnet/news/murders-in-el-salvador-rose-nine-percent-last-year/> Investigado marzo de 2012.

Tribunal de la Haya. "La masacre de los jesuitas". Disponible en <http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/12/002.html>

VALENCIA, Daniel. "Funes aprueba uso de la Fuerza Armada para combatir la violencia y delincuencia." *El Faro*, 13 diciembre 2010. <http://www.elfaro.net/es/200910/noticias/332/>

Ensayos, informes y trabajos de investigación publicados por revistas, universidades o Think Tanks

AGUILAR, Jeannette. "La Criminalidad en El Salvador" (Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador, 2010). Disponible en <http://www.uca.edu.sv/noticias/download-4f197abe063251acriminalidadenelsalvador.pdf> [Consulta: nueve de noviembre de 2012].

AGUILAR, Jeannette y Marlon Carranza. *Las Maras y Pandillas como Actores Ilegales de la Región, Estado de la Región: Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San Salvador, El Salvador, 2008. Disponible en <<http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/ponencias/Ponencia-Aguilar-Carranza-maras.pdf>>

BAKER, Bruce. "Uneasy Partners: Democratization and New Public Management." In *Contesting Public Sector Reforms Critical Perspective; International Debates*, edited by Pauline Dibben, Geoffrey Wood, and Ian Roper Diben, 30-53. Basingstoke, U.K.: Palgrave Mcmillan, 2004.

BETANCOURT, Andrea. "¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?" *Ciudad Segura: Programa Estudios de la Ciudad*. FLACSO ECUADOR, 2007. http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura18.pdf (G)

- BHALLA, Kavi, Richard Matzopoulos, James Harrison, Lisa Knowlton, Elisabeth Gilgen, and Anna Alvazzi del Frate. "Tracking National Homicide Rates: Generating Estimates Using Vital Registration Data." *Small Arms Survey Issue Briefs: Armed Violence And Development* 1 (2012): 1-12. Disponible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-AVD-IB1-tracking-homicide.pdf> [Consulta: 20 de noviembre de 2012].
- BOUTROS GHALI, Boutros. "Global Leadership after the Cold War." *Foreign Affairs* 75 (March/April, 1996): 86-89.
- CALL, Charles T. "Democratization, War and State Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador." *Journal of Latin American Studies* 35, 4 (2003): 827-862. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3875834> [Consulta: 17 de diciembre de 2010].
- Carta del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, S/25078, enero de 1993
- COOK, Colleen W., Rebecca G. Rush, and Clare Ribando Seelke. *Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2008. Disponible en <http://fpc.state.gov/documents/organization/103694.pdf>
- Comisión de la Verdad para El Salvador. *De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador*. New York, NY: Naciones Unidas, 1993.
- COLE, Eden, Philipp Fluri and Thomas Shanahan. *Enhancing Security Sector Governance in the Pacific*. New York: United Nations Development Programme, 2010. Disponible en <http://www.undppc.org.fj/resources/article/files/Enhancing%20Security%20Sector%20Governance%20in%20the%20Pacific%20Region.pdf>
- COMMISSION on Crime Prevention and Criminal Justice, United Nations Office on Drugs and Crime. "Outcome of the planning meeting held in Abu Dhabi on 10 and 11 May 2010 for an expert group to study the role of civilian private security services, their oversight and their contribution to crime prevention and community safety." Planning meeting held in Abu Dhabi, United Arab Emirates, May 10-11, 2010. Disponible en http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meetingBangkok/E_CN_15_2011_CRP.2_English.pdf.
- CÓRDOVA MACÍAS , Ricardo, José Miguel Cruz , y Mitchell A. Seligson. *Cultura Política de la Democracia en El Salvador* , 2008: *El Impacto de la Gobernabilidad*. El Salvador, San Salvador: LAPOP, 2008. Disponible en http://sitemason.vanderbilt.edu/files/cN3d9C/LAPOP_El_Salvador_2008_Survey_Edited_English_v3.pdf [Consulta: 21 de noviembre de 2012]
- Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2004 Una Década de Mediciones*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2004. Disponible en <http://www.purochile.org/inf2004l.pdf> [Consulta: tres de agosto de 2010].

- CRAWFORD, James ed. *The International Law Commission's Articles On State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2002. Disponible en <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf>.
- CRUZ, José María y María Bertrán Armas. "Las Armas en el Salvador Diagnostico Sobre Su Situación y Su Impacto". Ensayo presentado durante el Primer Foro Centroamericano Sobre la Proliferación De Armas Livianas, julio 26-29 2000, Antigua, Guatemala.
- DAMMERT, Lucía. *Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2007.
- DAMMERT, Lucía. *Seguridad Privada: Respuestas a las Necesidades de Seguridad Pública en Conglomerados Urbanos*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos, Departamento de Seguridad Pública, 2008.
- DAMMERT, Lucía and John Bailey. *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafíos*. México, DF: Siglo XXI Editores, 2005.
- DÍAZ, Cástor M., José Romero, and Sagrario Morán. *Los Conflictos Armados de Centroamérica*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2010.
- DUNKERLEY, James. *Power in the isthmus: A political history of modern Central America*. London: Verso, 1988.
- EWING, Philip. "Edward Snowden's Nightmare Comes True." *Politico*, July 5, 2013. Disponible en <<http://www.politico.com/story/2013/07/edward-snowden-nsa-93742.html>> [Consulta: cinco de julio de 2013].
- ETTINGER, Aaron. "Neoliberalism and the Rise of the Private Military Industry" *International Journal Toronto*. 66.3 (2011): 743-764.
- FISAS, Vicenç. "Procesos de paz comparados." *Quaderns de Construcció de Pau, Catalunya, N°14* (2010): 8-12.
- FLORQUIN, Nicolas. "A Booming Business: Private Security and Small Arms." In *Small Arms Survey 2011: Moving Targets*, 101-133. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- FREDLAND, J. Eric. "Outsourcing Military Force: A Transactions Cost Perspective on The Role of Military Companies." *Defense and Peace Economics* 15, no. 3 (2004): 205-219.
- GODNICK, William, Robert Muggah, and Camilla Waszink *Stray Bullets: The Impact of Small Arms Misuse in Central America*. Geneva: Small Arms Survey, 2002. Disponible en <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP05-Central-America.pdf>> [Consulta: primero de octubre de 2011].

- GOMEZ HECHT, Juan Ricardo. Ex director de la División de Inspectoría de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Entrevista con el autor, siete de diciembre de 2011.
- GREZ ALDANA, Juan Francisco. *Industria de la Seguridad Privada en Perspectiva Comparada: Desempeño Económico y Gobernabilidad como Factores Claves en el Crecimiento del Sector*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, 2010. Disponible en <<http://www.pazciudadana.cl/publicacion/industria-de-la-seguridad-privada-en-perspectiva-comparada-desempeno-economico-y-gobernabilidad-como-factores-clave-en-el-crecimiento-del-sector/?lang=en>> [Consulta: 29 de noviembre de 2012].
- HAMMES, Thomas X, *Private Contractors in Conflict Zone: The Good, the Bad, and the Strategic Impact*. Washington D.C. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Center for Strategic Research, 2010 disponible en la Web 26 de October de 2010.
- HERNÁNDEZ, Iduvina. “Centroamérica: los desafíos actuales del Tratado Marco de Seguridad Democrática”. En *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2011*, editado por Hans Mathieu, Catalina Niño Guarnizo, 68-75. Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), 2011. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>>
- “Honduras Led World in Homicides in 2010”. *Fox Latino*, October 7, 2011. Disponible en <http://latino.foxnews.com/latino/news/2011/10/07/honduras-world-leader-in-homicides-4-latin-american-countries-in-top-5-study/?test=latestnews#ixzz1aIxykaHX>
- International Committee Of The Red Cross. *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict*. Geneva, Switzerland: International Committee of the Red Cross, 2009. Disponible en < http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf > [Consulta: dos de febrero de 2012].
- KRATOCHWIL, Friedrich V. *Rules, Norms, and Decision: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1998.
- KRAUSE, Keith, Robert Muggah, and Elisabeth Gilgen. *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounter*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011.
- “L'anthropologie de Marcel Gauchet: analyse et débats”. Simposio internacional Gauchet Chair organizado por Collège des Bernardins y la universidad de Quebec en Montreal, Paris, Francia, octubre 14-15, 2011. Disponible en <http://calenda.revues.org/nouvelle20864.html>
- “Libro Blanco de la Seguridad Privada Latinoamérica”. Asociación Latinoamericana de Seguridad Privada. [Consulta: 11 de junio de 2010].

- LOADER, Ian. "Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security." *Sociology* 33, no. 2 (1999): 373-392.
- MARCH, James and Johan Olsen. "The Institutional Dynamics of International Political Orders". *International Organization* 52, no. 4 (1998): 943-969.
- MARCH, James and Johan Olsen. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* 78, no. 3 (September, 1984): 734-749.
- MAHONEY, James. "Radical, reformist and aborted liberalism: origins of national regimes in Central America." *Journal of Latin American Studies* 33, no. 02 (2001): 221-256.
- MATHESON, Alex. Review of *New Public Management*, by Jan-Erik Lane. *International Public Management Journal* 4, (2000): 115-118.
- MATHIEU, Hans y Catalina Niño Guarnizo ed. *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2010*. Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung, 2010. Disponibles en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf>>
- MARTIN, Aranguren, Margarita e Irene Cabrera "Compañías Militares de Seguridad Privadas: Dinámicas, Retos y el Accountability desde la Sociedad Civil." *Comunicación & Política* 27.2 (2009) disponible en la Web 2011.
- MEYER, Peter J. and Clare Ribando Seelke. *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2013. Disponible en <<http://fpc.state.gov/documents/organization/209936.pdf>> [Consulta: 26 de agosto de 2011].
- OAKLEY, Robert B., Michael J. Dziedzic, and Eliot M. Goldberg, eds. *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*. Darby, PA: Diane Publishing, 1998.
- Office On Drugs And Crime, United Nations. *2001 Global Study on Homicide Report: Trends, Context, Data*. Vienna, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime, 2001. Disponible en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf> [Consulta: 25 de noviembre de 2011].
- Office On Drugs And Crime, United Nations. *Introductory Handbook on the Policing Urban Space*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011. Disponible en <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/11-80387_ebook.pdf>
- Office On Drugs And Crime, United Nations. *Crime and Development in Central America Caught in the Crossfire*. New York: United Nations, 2007.

- Organización De Las Naciones Unidas. *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador: Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*. El Salvador, San Salvador: Organización de las Naciones Unidas, 1997.
- Organization for Economic Co-Operation and Development. *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris, France: Organization for Economic Co-operation and Development, 2007. Disponible en http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_33721_38907340_1_1_1_1,00.html
- RIBANDO SEELKE, Clare M. *Gangs in Central America*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2005. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf> [Consulta: nueve de octubre de 2011].
- RODRÍGUEZ SALA, María Luisa. "Los jueces provinciales del tribunal de la Acordada, partícipes de la tranquilidad social novohispana (1719-1812)." *Anuario Mexicano de Historia del Derecho* 20 (2003): 233-261. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/20/cnt/cnt11.pdf> [Consulta: primero de enero de 2012].
- ROJAS ARAVENA, Francisco. "Globalización y Violencia en América Latina. Debilidad Estatal, Inequidad y Crimen Organizado Inhiben el Desarrollo Humano". *Pensamiento Iberoamericano* 2 (2008): 3-36. Disponible en <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/51/4/globalizaci-n-y-violencia-en-am-rica-latina-debilidad-estatal-inequidad-y-crimen-organizado-inhiben-el-desarrollo-humano.html>
- ROSENBLOOM, David, Robert Kravchuk, and Richard Clerkin Rosembloom. *Public Administration Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill, 1993.
- SAMAYOA, Salvador. *El Salvador: La Reforma Pactada*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana Jose Simeon Canas Editores, 2002.
- SÁNCHEZ MANZANO, Juan Jesús. *Seguridad Privada: Apuntes y Reflexiones*. Paracuellos del Jarama, España: Dilex, 2001.
- SERRANO-BERTHET, Rodrigo and Humberto Lopez. *Crime and Violence in Central America A Development Challenge*. Washington, D.C.: The World Bank, 2011. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf [Consulta: tres de diciembre 2012].
- SHARER, David. *Private Armies and Military Intervention*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1998.
- SILVERSTEIN, Ken. "Privatizing War: How affairs of State are Outsourced to Corporations Beyond Public Control". *The Nation*, 28 de julio de 1997.

SOSSAI, Mirko. *The Challenges to the Regulation of Private Military and Security Companies: Electronic Resource Report on the Rome Workshop*. Florence, Italy: PRIV-WAR, 2008.

TROSA, See Sylvie. "The Era of Post-Managerialism?" In *Managerialism: The Great Debate*, edited by Mark Considine and Martin Painter, 239-254. Victoria, Australia: Melbourne University Press, 1997.

VAN BUUREN, Jelle. "Security as a Commodity: The Ethical Dilemmas of Private Security Services." INEX Policy Brief 6, International Peace Research Institute, Oslo, March 2010.

WARNER, Daniel. *An Ethic Of Responsibility in International Relations*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991.

WILLIAMSON, Oliver. "Public and Private Bureaucracies: A Transition Cost Economics Perspective". *Journal of Law, Economics and Organization* 15, no. 1 (1999): 306-342.

Informes publicados por entidades oficiales de gobierno o instituciones internacionales

República De El Salvador, *Estrategia Nacional antidrogas de El Salvador 2011-15* (San Salvador, El Salvador: Comisión Nacional Antidrogas de El Salvador, 2011), disponible en <<http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/pnad/ENA%202011-2015.pdf>> [Consulta: 18 de junio de 2012].

WALLACE, David A. "International Code of Conduct for Private Security Service Providers." *International Legal Materials* 50, no. 1 (2011). Disponible en <http://www.icoc-ppsp.org/uploads/INTERNATIONAL_CODE_OF_CONDUCT_Final_without_Company_Names.pdf> [Consulta: nueve de diciembre de 2011].

Libros

ARBOS, Xavier & Salvador Giner. *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Una propuesta de definición*. Madrid, España: Siglo XXI de España Editores, S.A., 2002.

BAQUER, Miguel Alonso. *¿Dónde está la morada de la paz?* Madrid, España: Biblioteca de Autores Cristianos, 2004.

BREMMER, Ian. *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. New York: Portfolio Penguin 2012.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books, 2012.

- FERLIE, Ewan, Andrew Pettigrew, and Lynn Ashburner. *A The New Public Management in Action*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2006.
- FUKUYAMA, Francis. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York : Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.
- KEEGAN, John. *A history of Warfare*. New York: Random House, 1993.
- KUPCHAN, Charles. *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. New York: Oxford University Press, 2012.
- LOVEMAN, Brian. *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc, 1999.
- NAIM, Moises. *The End of Power*. New York: Perseus Book Group, 2013.
- NYE, Joseph. *The Future of Power*. New York: Perseus Book Group, 2012.
- PINTO, Machillanda Jose. *Nuevo Intervencionismo. La Desmilitarización en el Continente*. Caracas, Venezuela: Italgráfica, S.A.,1996.
- RIVAS NIETO, Pedro E. *Doctrina de Seguridad Nacional y Regímenes Militares en Iberoamérica*. San Vicente, Alicante: Editorial Club Universitario, 2008.
- SINGER, P.W. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press, 2003.
- TODD, Sandler and Keith Hartley. *The Economics of Defense*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- WEBER, Max, Hans Heinrich Gerth, and C. Wright Mills. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946.
- WEBER, Max, Peter Lassman, and Ronald Speirs. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

b. Bibliografía Específica

Artículos de prensa en línea

El Salvador Noticias.Net. “Presidente Funes presenta plan de Seguridad a partidos políticos.” Disponible en <http://www.elsalvadornoticias.net/2010/02/09/presidente-funes-presenta-plan-de-seguridad-a-partidos-politicos/> [Consulta: 13 de Diciembre 2010].

POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR. “Servir y Proteger Ante Todo. Marco Institucional, Misión y Visión.” Disponible en www.pnc.gob.sv/conocenos/mision_vision.php [Consulta: cuatro de septiembre de 2011].

Presidencia de la República De El Salvador. “Presidente Funes y gabinete de seguridad reciben amplio respaldo de la población Salvadoreña.” <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/noticias/item/791-presidente-funes-y-gabinete-de-seguridad-reciben-amplio-respaldo-de-poblaci%C3%B3n-salvadore%C3%B1a.html> >

Problemática de la Administración de Justicia en El Salvador. San Salvador, El Salvador: Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña, 1990.

Ensayos, informes y trabajos de investigación publicados por revistas, universidades o Think Tanks

ABRAHAMSEN, R, and M Williams “Security Beyond the State: Global Security Assemblage in International Politics.” *International Political Sociology* 3.1 (2009): 1-17 Print.

ACTORES Armados No Estatales: Reto a la Seguridad Global. Madrid: Ministerio de Defensa, 2011. Disponible en la Web. 15 Septiembre 2011

AMAYA CÓBAR, Edgardo A. “Quince años de reforma policial en El Salvador”. *Revista Urvio*, no. 2, septiembre 2007.

Anteproyecto de Ley del Organismo de Investigación del Delito. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Justicia, 1990.

ARIAS, Patricia. *Seguridad Privada en América Latina: El Lucro y los Dilemas De Una Regulación Deficitaria*. Santiago, Chile: FLACSO-CHILE, 2009.

CALL, Charles T. “War Transition and the New Civilian Security in Latin America”. *Comparative Politics* 35, 1 (2001): 1-20.

CARBALLIDO GÓMEZ, Armando. “Diagnóstico de Seguridad Pública y Privada en Guatemala, Honduras y El Salvador”. Presentación elaborada por el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos en el marco de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México, D.F. siete y ocho de octubre de 2008.

CARBALLIDO GÓMEZ, Armando. *Seguridad Pública y Privada en El Salvador*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos, 2009. Disponible en <<http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publicidad%20El%20Salvador.pdf>>.

COBAR EDGARDO, Amaya y Feusier Ayala Oswaldo. *Relación Entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el Marco de la Investigación Criminal. Informe de Investigación*. San Salvador, El Salvador. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Centro de Estudios Penales, 2005.

COCKAYNE, James and Emily Speers Mears. *Private Military and Security Companies: A Framework for Regulation*. New York: International Peace Institute, 2009. Disponible en <http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/international_peace_institute_cockayne_pmscs_a_framework_for_regulation.pdf> [Consulta: dos de febrero de 2011].

¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, Acuerdos Complementarios y Otros Documentos Importantes. San Salvador: Organización de Naciones Unidas, 1997.

FESPAD/CEPES. *Informe de Seguridad Pública y Derechos Humanos. El Salvador 1998*. San Salvador, El Salvador: FESPAD ediciones, 1999.

HAGGARTY, Richard A. ed. *El Salvador: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1990.

Immigration and Refugee Board Of Canada. *El Salvador: Current information on the Black Shadow death squad*. SLV30800.E, 1999. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6abc588.html> [Consulta: 16 de Diciembre 2010].

Instituto Universitario de Opinión Pública. *Encuesta Sobre Derechos Humanos y el Sistema Judicial. Consulta de Opinión Pública, julio-agosto de 1996*. San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1996.

Instituto Universitario de Opinión Pública. *Encuesta de Evaluación del Año 1995. Consulta de Opinión Pública de Diciembre de 1995*. San Salvador, El Salvador:

Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1996.

Instituto Universitario de Opinión Pública. *Encuesta de Evaluación del Año 2001. Consulta de Opinión Pública, noviembre-diciembre de 2001*. San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2002.

MELARA MINERO, Lídice M. “Los Servicios de Seguridad Privada en El Salvador”. *Estudios Centroamericanos* 56, no. 636 (2001).

MONTGOMERY, Tommie Sue, Ignacio Martín-Baró, and Rodolfo Cardenal. *Revolution in El Salvador: from civil strife to civil peace*. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
 Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 34/169. “Código de Conducta Para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, 17 de diciembre de 1979. Disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm>> [Consulta: 13 de febrero de 2012].

REINER, Robert. “Policing a Postmodern Society.” *Modern Law Review* 55, no. 6 (1992): 761-781.

WILLIAMS, Philip, and Knut Walter. *Militarization and demilitarization in El Salvador's transition to democracy*. Pittsburg, PA: University of Pittsburgh Press, 1997.

Informes publicados por entidades oficiales de gobierno o instituciones internacionales

MARTÍNEZ, Óscar, Carlos Martínez, Sergio Arauz, y Efren Lemus. “Gobierno negocio con pandillas reducción de homicidios”. *El Faro*, 14 marzo 2012. Disponible en <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/> [Consulta: 29 de noviembre 2012].

“¿Paramilitares o asesinos a sueldo, guerra sucia o terrorismo de estado? Las empresas de seguridad de EEUU en el extranjero”. *Los Mejores Posts* (blog). Disponible en <<http://losmejorespost.wordpress.com/2011/07/10/%C2%BF-paramilitares-o-asesinos-a-sueldo-guerra-sucia-o-terrorismo-de-estado-las-empresas-de-seguridad-de-eeuu-en-el-extranjero/>> [Consulta: 18 de junio 2012].

RACHEL, Neild. *Sosteniendo la Reforma: Policía Democrática en América Central*. Washington: Washington Office on Latin America, 2002. Disponible en http://www.wola.org/es/informes/enfoque_seguridad_ciudadana_sosteniendo_la_reforma_policia_democratica_en_america_central

República de El Salvador , Decreto de Ley 1124, 14 de diciembre del 2000. Sobre los servicios privados de seguridad. D.O. 358, no. 44, seis de marzo del 2003, 5.

Informes publicados por instituciones no gubernamentales

UNIÓN NACIONAL DE AGENCIAS PRIVADAS DE SEGURIDAD (UNAPS) de El Salvador. *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional*. San Salvador, El Salvador: UNAPS, 2009.

Libros

AVANT, Deborah D. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2005.

CALAME, Pierre, Jean Freyss y Valéry Garandau. “La Relación Entre la Acción Pública y el Mercado”. En *Hacia una Revolución de la Gobernanza: Reinventar la Democracia*, pp. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2009.

COHEN, Elliot A. “Defending America in the Twenty-First Century”. *Foreign Affairs* 79, No. 6 (November/December 2000): 40-56.

HAGOPIAN, Frances, and Scott P. Mainwaring, eds. *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge University Press, 2005.

LINDO FUENTES, Héctor. *Weak Foundations: The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century 1821-1898*. Berkeley: University of California Press, 1991.

PERCY, Sarah. “Morality and Regulations.” In *Mercenaries to Market: The Rise and Regulations of Private Military Companies*, edited by Simon Chesterman and Chia Lehnardt, 11-28. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2007.

TONKIN, Hannah. *State Control Over Private Military and Security Companies in Armed Conflict*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011.

APÉNDICES DOCUMENTALES

Entrevistas

- a. Miembros de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) de El Salvador
 - a. Presidente de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad UNAPS Coronel (Ret) René Alcides Rodríguez Hurtado
 - b. Primer vocal de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad Coronel (Ret) Juan Vicente Eguizábal Figueroa
 - c. Secretario de Funciones y tercer vocal de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad Coronel (Ret) Carlos Alfredo Rivas Naranjo
 - d. Secretario administrativo de la UNASP Capitán (Ret) Miguel Gil Alvarenga

- b. Ex miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador
 - a. Director del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) de San Salvador y vocero del FMLN ante la Asamblea Nacional de El Salvador Juan Ramón Medrano
 - b. Secretaria adjunta del Partido Democrático Cristiano y Diputada suplente de la Asamblea Nacional Legislativa Sra. Ana Guadalupe Martínez

- c. Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa de El Salvador
 - a. Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad de la Asamblea Nacional Legislativa de El Salvador diputado José Antonio Armendáriz Rivas del Partido Conciliación Nacional

- d. Miembros de la Policía Nacional Civil de El Salvador
 - a. Comandante de la Policía Nacional Civil del Salvador Sr. Carlos Antonio Ascencio Girón

- b. Jefe de la División de Registro y Control de los Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil de El Salvador, Comisionado Raul Ernesto Ortiz Macías
- c. Coordinador de la Área de Análisis de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador Sr. Juan Ricardo Gómez Hecht

Semblanza de los entrevistados

Diputado José Antonio Armendáriz Rivas

En la actualidad es Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad de la Asamblea Nacional Legislativa. Oficial retirado del ejército con el grado de coronel y con un doctorado en teología. Se ha desempeñado como encargado de la Comisión investigadora sobre los posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil contra miembros de esta institución. En esta condición y por su extensa experiencia profesional sobre la Policía Nacional Civil fue entrevistado de acuerdo con el cuestionario (anexo A-2)

Coronel (Ret) Juan Vicente Eguizábal Figueroa

En la actualidad se desempeña como Primer vocal de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad y propietario de una empresa de seguridad privada. En esta condición fue entrevistado de acuerdo con el cuestionario (anexo A-1) a fin de conocer su opinión como experto en seguridad pública y privada como oficial retirado y propietario de una empresa de seguridad privada en el país. La entrevista giró en relación a los problemas de funcionamiento y la relación institucional con la seguridad pública así como los problemas más urgentes para lograr la eficiencia y eficacia del servicio. Los detalles de esta extensa entrevista están disponibles en el CD (anexo A-4).

Capitán (Ret) Miguel Gil Alvarenga

En la actualidad se desempeña como secretario administrativo de la UNAPS y propietario de la empresa de seguridad privada. En esta condición fue entrevistado de acuerdo con el cuestionario (anexo A-1) a fin de conocer su opinión como experto empresario en seguridad privada así como también las actividades administrativas de la UNAPS en su relación institucional con la seguridad pública para las coordinaciones necesarias y

suficientes con la finalidad de lograr una mejor eficiencia y eficacia en el servicio a la comunidad por ambas instituciones. Los detalles de esta extensa entrevista está disponible en el CD (anexo A-4).

Sr. Comisionado Carlos Antonio Ascencio Girón

Comandante de la Policía Nacional Civil de El Salvador desde junio de 2009-2012 valioso oficial que ha hecho carrera en la estructura policial desempeñándose como jefe de la delegación de Usulután antes de asumir la comandancia general de la institución policial. En este sentido, la entrevista se enfocó de acuerdo con el cuestionario (anexo A-3) en la relación de la PNC con los SPS y su función de control y supervisión de esta actividad. Igualmente, el papel que juega la seguridad privada en la lucha contra el crimen organizado, narcotráfico, maras y pandillas que azotan al país.

Sr. Juan Ricardo Gómez Hecht

Es un ex funcionario Coordinador de la Área de Análisis de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador quien se desempeñó en esta Inspectoría por más de 25 años de labor profesional. Además es un académico especializado en asunto de seguridad y defensa en Centroamérica y El Salvador en particular; es miembro de la facultad de la Academia Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, la entrevista se realizó de acuerdo con el cuestionario (anexo A-3) y se enfocó en los asuntos relacionados con la formación profesional de los oficiales de la PNC y el estudio comparado con los agentes de los SPS y su impacto en el ambiente de inseguridad que se vive en el país.

Diputada Ana Guadalupe Martínez

Ex combatiente guerrillera “Comandante María” se incorporó a la guerra revolucionaria en El Salvador en 1973 después de dejar sus estudios de 4to año de medicina, posterior a su liberación y regreso al país es encargada de la negociación para la incorporación del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) al proceso de convergencia de las fuerzas guerrilleras para la constitución del FMLN y de su Comisión Política Diplomática. Fue miembro de la delegación negociadora del proceso de paz por parte de la guerrilla en 1992. Hoy día se desempeña como secretaria adjunta del Partido Demócrata Cristiano y Diputada suplente de la Asamblea Nacional Legislativa. En esta condición y por su extensa experiencia profesional del proceso de paz y creación de la Policía Nacional Civil objetivo político de la paz fue entrevistada de acuerdo con el cuestionario (anexo A-2)

Igualmente, sus opiniones sobre la seguridad privada y el papel que juega en la seguridad ciudadana en la actualidad. Los detalles de esta extensa entrevista está disponible en el CD (anexo A-4).

Sr. Juan Ramón Medrano

Ex combatiente del grupo armado Resistencia Nacional (RN), conocido como “Balta” fue miembro de la Comandancia General del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), organización que perteneció a una de las 5 organizaciones que conformaban el FMLN. Posteriormente lograda la paz se desempeñó como diputado de la Asamblea Nacional Legislativa por el FMLN y se desempeña hoy día como el Director del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) en el periodo 2009-2012 adjunto a la Alcaldía de San Salvador. En esta función está encargado junto a una comisión de modernizar este cuerpo de agentes Metropolitanos de orden público a cuerpo comunitario. En esta condición y con esta experiencia militar en una unidad guerrillera además de su experiencia política como diputado que fue entrevistado de acuerdo con el cuestionario (anexo A-2) sobre la creación y evolución de la nueva Policía Nacional Civil de El Salvador por su participación activa en los acuerdos de paz de 1992. Igualmente, sus opiniones sobre la seguridad privada y el papel que juega en la seguridad ciudadana en la actualidad. Los detalles de esta extensa entrevista está disponible en el CD (anexo A-4).

Comisionado Raúl Ernesto Ortiz Macías

En el momento de la entrevista se desempeñaba como Jefe de la División de Registro y Control de los Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil de El Salvador. En este sentido, la entrevista se realizó de acuerdo con el cuestionario (anexo A-3) y se centró en las capacidades y limitaciones de la división para cumplir la labor asignada así como también las perspectivas de funcionamiento en relación al notable incremento de los SPS en los últimos años y de las actividades del narcotráfico y crimen organizado en el país. Como resultado de esta entrevista se recibieron los datos estadísticos del despliegue de los SPS y el reporte de estos por departamento así como la situación de personal de esta entidad policial incluido en la bibliografía

Coronel (Ret) Carlos Alfredo Rivas Naranjo

Actualmente se desempeña como Secretario de Funciones, tercer vocal de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad y miembro fundador. En esta condición

estuvo encargado de la elaboración del informe de la UNAPS “*La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional*” de fecha agosto de 2009 entregado a todos los miembros del poder ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno nacional. Con la finalidad de conocer su opinión experta como profesional de la seguridad pública y propietario de una empresa de seguridad privada con años de experiencia en el ramo de la seguridad privada y pública en su condición de oficial retirado del ejército de El Salvador de acuerdo con el cuestionario adjunto (anexo A-1). Así como también la lectura del informe mencionado anteriormente; donde se destacan las capacidades y limitaciones de la seguridad privada en general y las recomendaciones del gremio a fin de lograr un servicio eficiente y eficaz capaz de contribuir a los grandes problemas que presenta la seguridad pública en el país. Los detalles de esta extensa entrevista está disponible en el CD (Anexo A-4).

Coronel (Ret) René Alcides Rodríguez Hurtado

Actualmente es el Presidente, miembro fundador de la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad de El Salvador. En esta condición fue entrevistado de acuerdo con el cuestionario adjunto (anexo A-1) a fin de conocer su opinión experta como profesional de la seguridad pública y propietario de una empresa de seguridad privada con años de experiencia en el ramo de la seguridad no tan solo privada sino pública en su condición de oficial retirado del ejército de El Salvador. En este sentido, su valiosa opinión en los aspectos tratados nos permitió conocer la visión de la seguridad privada desde la óptica empresarial en relación con la seguridad pública; los mayores logros y obstáculos en el ambiente de inseguridad que actualmente sufre el país. Los detalles de esta extensa entrevista está disponible en el CD (anexo A-4).

Cuestionarios

Cuestionario para la entrevista con los representantes de las compañías de seguridad privada

- a. ¿Considera usted que la ley de los servicios de seguridad privada que le da la responsabilidad de supervisión y control de la seguridad privada a la PNC ha contribuido al mejoramiento del servicio privado?
- b. ¿Cree usted que la exigencia salarial establecida por normativa gubernamental limita o favorece la calidad del personal contratado?
- c. ¿Cree usted que los requisitos legales de ingreso a la empresa de seguridad afectan o benefician el ingreso de personal calificado a las empresas de seguridad privada?
- d. ¿Considera usted que el cuerpo de sanciones legales a las empresas que comenten infracciones limitan su desarrollo institucional?
- e. ¿Cuál es su opinión en relación al uso de la Bolsa de Trabajo Policial para el empleo de policías en servicios de seguridad privada en espectáculos públicos y actos masivos?
- f. ¿Cree usted que el acelerado incremento de compañías de seguridad privada ha afectado la calidad del servicio prestado?
- g. ¿Cuál es su opinión acerca de la posible vinculación de algunas empresas de seguridad privadas con el crimen organizado y el narcotráfico?
- h. ¿Qué opina usted sobre la matriz de opinión ciudadana que considera que la falta de profesionalismo de los agentes de seguridad privada ha contribuido con la inseguridad que se vive en el país?
- i. ¿Considera usted que el gobierno tiene en la actualidad mecanismos adecuados para controlar la eficiencia y eficacia del servicio prestado por las empresas de seguridad?
- j. ¿Qué aspectos de la legislación actual para el control de las empresas de seguridad debería ser sometido a revisión para mejorar la calidad del servicio prestado?
- k. ¿Qué medidas debería tomar el gobierno para evitar la participación de empresas de seguridad que operan en forma clandestina?

1. ¿De los servicios que en la actualidad ofrecen las compañías de seguridad privada cuál o cuáles son los que requieren mayor control de las autoridades para asegurar su eficiencia y eficacia?

Cuestionario para los miembros de la Comisión de Seguridad y Defensa de la Asamblea Nacional

1. ¿Considera usted que la fiscalización y control de las empresas de seguridad privada que operan en el país están en consonancia con la estrategia de seguridad nacional y con la política exterior de la nación?
2. ¿Considera usted que la fiscalización y control de las empresas de seguridad privada están en consonancia con las leyes, normas y resoluciones internacionales pertinentes suscritas por el país?
3. ¿Existe algún proyecto legislativo para controlar las adquisiciones, mantenimiento y transferencia de armas por parte de las empresas de seguridad privada?
4. ¿Qué tipo de recursos humanos, materiales y financieros tiene la Asamblea Nacional para ejercer el control y supervisión de las empresas de seguridad privada que operan en el país?
5. ¿Existe algún proyecto legislativo en la actualidad para controlar la participación de las empresas de seguridad privada en la lucha contra el crimen organizado a nivel nacional, regional e internacional?
6. ¿Considera usted que la legislación actual para la fiscalización y control de las de las empresas de seguridad privada aseguran la transparencia de sus operaciones para reducir al máximo las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario?
7. ¿Existe algún tipo de mecanismo para controlar y verificar los gastos presupuestarios del ejecutivo en la contratación de los servicios de las empresas de seguridad privada?
8. ¿Existe algún mecanismo tanto en la ley como en la práctica para la entrega de cuentas por parte del gobierno sobre las operaciones de las empresas de seguridad privada que operan en el país?
9. ¿Considera usted que debería haber alguna legislación que controle el número máximo de empresas de seguridad que operen y las áreas de competencia?

10. ¿Cree usted que se necesita una legislación que controle las operaciones de las empresas de seguridad a nivel regional e internacional?

Cuestionario para la entrevista con el comando de la Policía Nacional Civil

1. ¿Considera usted a las compañías de seguridad privada como un complemento para los servicio de seguridad pública que demanda la sociedad en la actualidad?
2. ¿Cree usted que Las responsabilidades de la Policía Nacional Civil (PNC) en relación a la supervisión y control de las compañías de seguridad privada constituye una limitación para el cumplimiento de la misión institucional?
3. ¿Qué tipo de recursos humanos, materiales y financiero se necesitan para poder cumplir en forma eficiente y eficaz la supervisión y control de las empresas de seguridad privada?
4. Con el aumento de la criminalidad y las actividades del narcotráfico aunado a la escasez de recursos del gobierno; ¿qué áreas de la seguridad pública podrían estar bajo el control de la seguridad privada?
5. ¿Considera usted que las funciones de supervisión y control de las empresas de seguridad privada por parte de la PNC crea un conflicto de competencias entre las dos instituciones?
6. ¿Cuáles son los instrumentos de verificación que emplea la PNC para evaluar la eficiencia y eficacia de las empresas de seguridad privada en sus funciones de seguridad pública?
7. ¿Considera usted que el entrenamiento y la profesionalización de las empresas de seguridad privada está de acuerdo con las exigencias del servicio que prestan?
8. ¿Qué acciones deberían tomarse para articular en forma eficiente y eficaz las capacidades públicas y privadas ante el creciente auge de la inseguridad en el país?
9. ¿Cree usted que la utilización de consejos provinciales de seguridad que incluyen a grupos civiles de la sociedad y dirigentes locales podría ser una forma eficiente de control de las empresas privadas de seguridad?
10. Cuáles son los elementos que generan tensión y desconfianza entre la seguridad pública y privada en el país

Encuesta

Encuesta de opinión sobre la seguridad privada en el salvador

Realizada con la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad, el 4 de diciembre de 2011, en San Salvador, El Salvador.

Lista de Participantes

Sra. Ada Malena Andrades de Jovel
Sr. Juan Vicente Eguizabal Figueroa
Sr. Hector Harris Daverson
Sr. Jose Tineo Garcia
Sr. Jose Antonio Garcia Cruz
Sr. Carlos Humberto Loiciano
Sr. Roberto Napoleon Luna
Sr. Delgado Martinez
Sr. Reinaldo Melendez Somoza
Sr. Pablo Narciso Romero
Sr. Willian Antonio Parcencio
Sr. Salvador Pena
Sr. Victor Antonio Pereira
Sr. Marco Antonio Quintana
Sr. Carlos Alfredo Rivas Naranjo
Sr. Manuel Antonio Rivas Naranjo
Sr. Rene Alcide Rodriguez Hurtado
Sr. Carlos Mauricio Rolin Lopez
Sr. Pedro Antonio Salazar Juarez
Sr. Manuel Antonio Serrano
Sr. Pedro Antonio Siliezar Juare
Sr. Jose Ricardo Sosa Orellana
Sr. Ricardo Antonio Tejada Murcia

Reproducción de las respuestas de la encuesta