

Cambios y continuidades en el rol de la Fuerza Armada en la seguridad ciudadana, **1992-2022.**



Cambios y continuidades en el rol de la Fuerza Armada en la seguridad ciudadana, 1992-2022.

Servicio Social Pasionista - SSPAS
Programa de Derechos Humanos

Dirección General
Carlos San Martín

Dirección de Programa
Verónica Reyna

Redacción
Gabriela Colocho
Karoline Alvarado
Maya Olivares
Evelyn Ventura

Diseño y diagramación: Patricia Quezada

San Salvador, junio 2022.
Primera edición

Con el apoyo de Open Society Fundations.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Servicio Social Pasionista (SSPAS) y no refleja necesariamente los puntos de vista de entidad financiadora. El contenido de este documento se podrá reproducir, distribuir y difundir total o parcialmente sin fines comerciales, siempre que se respeten los créditos y los derechos de autoría de la obra original.

Contenido

Introducción	3
Capítulo 1: El rol de la FAES tras la firma de los Acuerdos de Paz	4
Reformas constitucionales para una “nueva” Fuerza Armada	5
La “nueva FAES” frente a la posguerra	7
Permanencia en las tareas de seguridad durante la posguerra	9
Capítulo 2: El reposicionamiento de los militares en un contexto de violencia social	12
Plan mano dura: Francisco Flores (1999-2004)	13
Plan súper mano dura: Antonio Saca (2004-2009)	15
Profundización del poder político militar: Mauricio Funes 2009-2014	16
La represión de la violencia: Salvador Sánchez Cerén (2014-2019)	18
Capítulo 3: El rol de la Fuerza Armada en el escenario político actual	21
La seguridad pública y la seguridad ciudadana	22
La remilitarización como concepto clave	23
La continuidad en el gasto militar y la participación en las tareas de seguridad	24
Cambios importantes en la administración Bukele	26
Riesgos en el escenario actual	29
Conclusiones	31
Nota metodológica	36
Bibliografía	38

Introducción

Este informe es un esfuerzo del Servicio Social Pasionista por realizar una lectura crítica y de síntesis histórica al rol de la Fuerza Armada en la Seguridad Ciudadana desde los Acuerdos de Paz hasta la actualidad. Este análisis se respalda de otros esfuerzos académicos precedentes, que han posicionado evidencia clara para comprender esta relación compleja entre lo civil y lo militar en los diferentes gobiernos de turno.

En líneas generales, el informe plantea que la participación de la Fuerza Armada en la seguridad ha sido permanente y se ha ido profundizando en el tiempo. A su vez se destaca que en la actual administración del presidente Bukele, se sigue haciendo uso de las mismas estrategias que gobiernos anteriores: aumento de presupuestos y militares asignados a las tareas de seguridad.

Estas estrategias de fortalecimiento de la Fuerza Armada, tienen una estrecha relación con las políticas mismas en materia de seguridad. La seguridad pública –como paradigma dominante– es entendida como acciones de mantenimiento del orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder, lo cual cobra relevancia ante una institución históricamente represiva, con capacidades inclusive simbólicas para instaurarse en estrategias punitivas de abordaje a la violencia y la criminalidad en un escenario más que necesario para su permanencia: la permanente guerra contra un enemigo común.

En este sentido, gobierno tras gobierno se ha sistematizado el uso de la FAES y le ha devuelto la relevancia y visibilidad de la cual goza en la actualidad, como una de las instituciones de mayor confianza de la ciudadanía. A pesar de las experiencias traumáticas que le preceden en su trayectoria en el país durante el siglo XX.

Por otro lado, se plantea la propuesta de remilitarización como un concepto que nos permite entender que la Fuerza Armada ha trascendido su rol –inconstitucional– pero tradicional en la seguridad y se ha reposicionado en nuevas funciones y competencias distintas a las que el marco legal le asigna, elementos que ponen en riesgo a la misma ciudadanía. Esta propuesta conceptual, también permite posicionar nuevos elementos cualitativos al debate, incluyendo aquellos simbólicos que se han ido mostrando en los últimos tres años en El Salvador: la FAES en tareas de asistencia humanitaria, combate a plagas, transporte colectivo, celebraciones ciudadanas, entre otras.

Para organizar estas ideas, el informe plantea tres capítulos: el primero sobre el rol de la FAES tras la firma de los Acuerdos de Paz (1992-1999) que se enmarca en los dos primeros gobiernos de la posguerra y como estos fomentaron desde un periodo inmediato al Acuerdo de Paz la permanencia de la FAES de manera “excepcional”. El segundo capítulo se enmarca en el reposicionamiento de los militares en un contexto de violencia social (1999-2009 y 2009-2019), periodos en los que se desarrolla una alternancia política entre los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) pero que en el tema de seguridad no representó cambios sustanciales al abordaje de la violencia y la criminalidad, por el contrario esta se profundizó al mismo tiempo que lo militar se fortalecía.

El tercer capítulo se dedica al rol de la FAES en el escenario político actual, tomando en consideración los tres años de gobierno del presidente Nayib Bukele (2019-2022). Es este capítulo el que intenta actualizar el debate académico del tema, advirtiendo los riesgos que la remilitarización representa en gobiernos con liderazgos populistas como el actual.

Como síntesis de este documento, se presentan unas conclusiones generales de la perspectiva histórica de las políticas de seguridad, la prevalencia de la FAES y algunos cambios que se han identificado en los tres periodos de estudio.

Si bien este informe no plantea una propuesta de mejora – como es usual en los informes que se desarrollan desde SSPAS–, intenta motivar la discusión nacional, trascendiendo del ámbito académico hacia el trabajo mismo de las organizaciones de derechos humanos y otros actores clave que trabajan el tema de seguridad ciudadana. Es necesario a partir de estas reflexiones, generar acciones concretas para garantizar una desvinculación de la fuerza armada en la seguridad y otras tareas que no corresponden a su mandato constitucional en un contexto de grandes riesgos y retrocesos para los derechos humanos en El Salvador.

Capítulo 1

El rol de la FAES tras la firma de los Acuerdos de Paz.

La firma de los Acuerdos de Paz de 1992 significó un parteaguas en la historia de El Salvador, marcaban el fin de doce años de guerra civil, producto de un largo proceso de diálogo entre diversos actores sociales y políticos de la época. Estos acuerdos se fundamentaron en cuatro pilares básicos para concretar la Paz: la finalización del conflicto por la vía pacífica, la democratización del país, el respeto irrestricto a los derechos humanos y la reunificación de la sociedad.

Estos acuerdos fueron materializados a través de una serie de reformas constitucionales¹ que tomaron de base lo pactado en el documento político firmado oficialmente en Chapultepec y denominado "Acuerdo de Paz de El Salvador", el cual constó de siete capítulos que abordaban los siguientes temas: I. Las Fuerzas Armadas; II. Policía Nacional Civil; III. Sistema Judicial; IV. Sistema electoral; V. Tema económico y social; VI. Participación política del FLMN; y VII. Cese al enfrentamiento armado²

Las reformas constitucionales tuvieron impacto en el modelo político del país y permitieron dar paso a cambios sustanciales respecto a la división de la seguridad pública y la defensa nacional, incluyendo el fortalecimiento de los mecanismos de protección y acceso a la justicia de la población.

Reformas constitucionales para una "nueva" Fuerza Armada

En este apartado se abordará de manera general los acuerdos relativos al rol de las Fuerzas Armadas. Entre otras cosas, los Acuerdos de Paz establecían trece numerales con notable claridad de la separación de funciones y competencias entre la FAES y la nueva Policía Nacional Civil³.

Principios Doctrinarios

Los Acuerdos de Paz definieron seis principios doctrinarios para la "nueva" FAES. En términos generales estos principios establecían elementos esenciales para la desvinculación política de los militares en la vida del país.

Estos principios doctrinarios enmarcaban su misión en la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio, sobre esto último aclarando que esta defensa se realizaría "frente a una amenaza militar externa". Este cambio también subordinaba sus funciones a los intereses de la nación, enmarcando su naturaleza apolítica y no deliberante, respetuosa del Estado de Derecho y de la dignidad de la persona humana. Al respecto también se enfatizaba:

*"La Fuerza Armada debe respeto al orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad al régimen institucional y a su actuación se definirán en términos que aseguren una relación armónica con la sociedad civil, así como el normal desenvolvimiento de sus miembros como integrantes de ésta."*⁴

Estos principios enfatizaron reiteradamente la cuestión política, así como la distinción entre los conceptos de seguridad y defensa con los cuales se marcaba un límite sobre el papel de la FAES en lo relativo a la seguridad, detallando:

*"El mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como institución responsable de la defensa nacional"*⁵

No obstante, dejó abierto un elemento relativo a su carácter excepcional señalando que se podría disponer de la FAES cuando se "hayan agotado los medios ordinarios". Al respecto las reformas al artículo 168 de la constitución establecieron lo siguiente:

¹ Francisco Eliseo Ortiz. "El Salvador 1991-1992: Acuerdo de Paz y Reforma Constitucional". Perspectivas No.4 (2017)

² Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Acuerdos de El Salvador. (2005), <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1575-constituciones-iberoamericanas-el-salvador>

³ Jeannette Aguilar. "El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente". En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016)

⁴ Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Acuerdos de El Salvador. (2005), <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1575-constituciones-iberoamericanas-el-salvador>

⁵ Ibidem.

“Disponer de la fuerza armada para la defensa de la soberanía del estado, de la integridad de su territorio. Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el presidente de la república podrá disponer de la fuerza armada para ese fin. La actuación de la fuerza armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido.”⁶

Esta discrecionalidad como ha sido señalada por otros estudios⁷ permitió a la participación del ejército en la seguridad, inmediatamente firmado la paz. Al respecto un artículo de la época señalaba que para 1994 la FAES habría participado en algunos eventos relacionados a la seguridad pública que ponían de manifiesto el incumplimiento de estos acuerdos.⁸

Sistema Educativo de la FAES

En correspondencia a los cambios doctrinarios, el segundo aspecto de reforma contemplaba un sistema educativo que enfatizara – principalmente- la dignidad humana y los valores democráticos, así como el respeto a los derechos humanos y la subordinación de la institución a las autoridades constitucionales. Al respecto se enfatizó un enfoque de educación más integral, incorporando estudios humanísticos más allá de las materias técnicas militares.

“Se modificaron los criterios de formación de personal de las Fuerzas Armada con el objetivo de incentivar una mayor profesionalización y despolarización política e ideológica, mediante la participación de civiles en el cuerpo administrativo y de docentes de la Academia Militar”⁹

Depuración y reducción

Esta reforma consistió en un proceso de depuración en las filas de la FAES, a través de la evaluación de todos sus miembros por una comisión Ad hoc conformado por civiles elegidos a través de la Secretaría de Naciones Unidas, representantes de la Comisión de la Verdad y oficiales de la FAES. Esto con el fin de corregir y sancionar hechos irregulares y violaciones a Derechos Humanos que se cumplieron bajo su mandato.

Igualmente, se planteó una reducción general que incluía unidades que se crearon como consecuencia del conflicto armado, personal, armas, servicios, y gasto militar. En cuanto a los cuerpos de seguridad pública, se suprimió la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y los batallones de infantería de reacción inmediata y se creó el Organismo de Inteligencia del Estado, que estaría bajo el mando del presidente de la república en turno.

También se crearon organismos de vigilancia y control como el Tribunal de Honor de la Fuerza Armada, la Inspectoría General y se dio potestad a la Asamblea Legislativa para supervisar dicha institución.¹⁰

Superación de la Impunidad

Este numeral hacía énfasis en la necesidad de esclarecer y superar actos de impunidad cometidos durante el periodo de conflicto armado, a fin de que estos enfrentaran la justicia y se aplicaran sanciones a quienes resultaran responsables por crímenes cometidos. Esta medida fue incumplida ante la aprobación de una amnistía general decretada en 1993, días después de que la Comisión de la Verdad publicara su informe “De la locura a la Esperanza: la guerra de doce años en El Salvador” y señalara patrones graves de violaciones a derechos humanos y que definiera responsabilidades para la FAES y sus altos mandos.

⁶ Asamblea Legislativa. Constitución de la Republica de El Salvador, Decreto 38. diciembre de 1983.

⁷ Jeannette Aguilar. “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”. En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016)

⁸ Carlos M. Vilas. “Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador”, Papers: Revista de sociología 49, (1996): <https://papers.uab.cat/article/view/v49-vilas>

⁹ María Eugenia Bonilla Ovallos. “Las instituciones de seguridad en los acuerdos de paz en El Salvador”, Revista Temas No. 6 (2012), DOI <https://doi.org/10.15332/rt.v0i6.709>

¹⁰ Ibidem.

Cuerpos de seguridad pública y Servicios de Inteligencia

Así como se declaró la independencia de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional Civil, señalando que éstas estarían adscritas a distintos ministerios también se diferenciaron sus misiones.

Se estipuló que la Policía Nacional Civil (PNC) sería un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina. Se eliminó el Departamento Nacional de Inteligencia, la Policía de Hacienda, la Guardia Nacional y la Defensa Civil, organismos que habían sido creados durante el conflicto político militar.

La Dirección Nacional de Inteligencia sería suprimida y los servicios de inteligencia de Estado serían confiados a una nueva entidad que se denominará Organismo de Inteligencia de Estado, subordinado al poder civil, bajo la autoridad directa del presidente de la República.¹¹

Batallones de infantería de reacción inmediata y la subordinación al poder civil

En cuanto a los batallones creados durante el conflicto armado, se establece que no son necesarios para la seguridad pública, por lo tanto, se disuelven y su personal es reubicado dentro de las Fuerzas Armadas. De igual forma, se estableció que el Ministerio de la Defensa podría estar a cargo de civiles con las competencias necesarias.

Entidades paramilitares y suspensión del reclutamiento forzoso

Se crea una Ley de control y seguimiento de las personas que presten servicios de seguridad privada y las empresas de seguridad estarían bajo la supervisión de la Policía Nacional Civil, así como el control en el armamento del personal de las empresas de seguridad.

En cuanto al reclutamiento, quedó suspendida toda forma de reclutamiento forzoso y se establecen principios del servicio militar: la universalidad, obligatoriedad, equidad e indiscriminación en su cumplimiento

Medidas preventivas y de promoción

Se consideró necesario crear mecanismos de control para la institución, por lo tanto, se estableció que la Asamblea Legislativa supervisaría a la FAES, se establecería un efectivo funcionamiento de la Inspectoría General de la Fuerza Armada y la creación de un Tribunal de Honor de la Fuerza Armada para juzgar hechos contrarios al honor militar. Entre otras cosas se procuró motivar la difusión de la nueva doctrina para conocimiento de la ciudadanía.

Reubicación y baja

Por último, se contempló la reubicación de integrantes de las unidades sujetas a supresión o disolución. Para quienes fueran dados de baja, se garantizaba una indemnización con una cantidad equivalente a un año del salario y su posterior incorporación a la vida civil.

La “nueva FAES” frente a la posguerra

Las reestructuraciones puestas en marcha después de los Acuerdos de Paz, enfatizaban la necesidad de poner fin a un elemento estructural del predominio del poder por parte de las Fuerzas Armadas y de las instituciones, que auspiciadas y encubiertas por el Estado se encontraban deslegitimadas frente a la sociedad. En ese sentido, las reformas tenían como fin romper con esa hegemonía militar que había prevalecido por más de medio siglo y supeditar el poder militar al poder civil.¹²

¹¹ Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Acuerdos de El Salvador. (2005), [https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-li-](https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-li-bro/1575-constituciones-iberoamericanas-el-salvador)

¹² bro/1575-constituciones-iberoamericanas-el-salvador

Jeannette Aguilar. “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”. En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016)

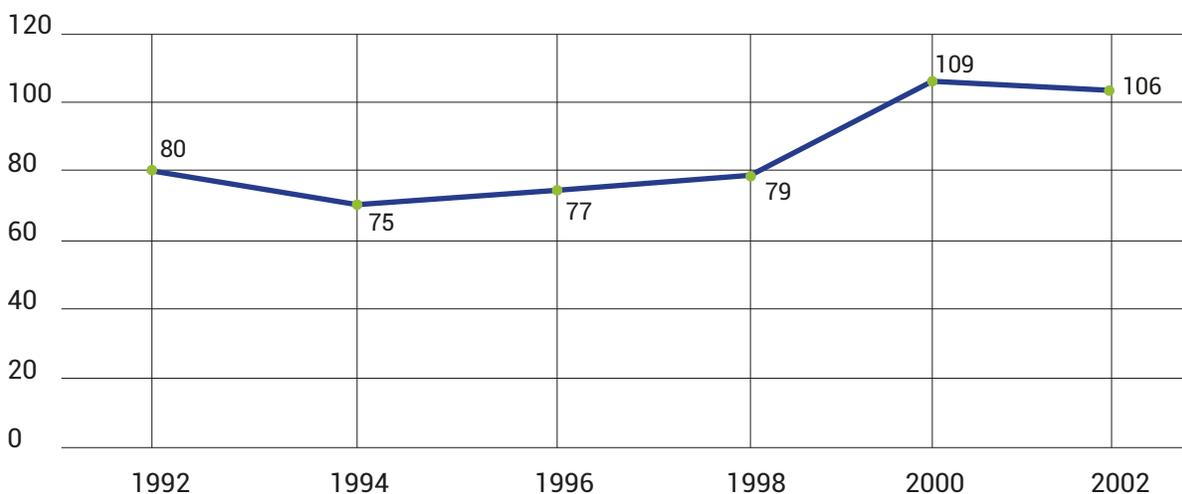
Sin embargo, dichas medidas representaban cambios radicales para los sectores más conservadores y para la institución en sí misma. Por ello, a pesar del acuerdo, hubo resistencias, dilatación, distorsión y elusión, por parte de las autoridades civiles y militares, que obstaculizaban la salida de los puestos de poder.

“La pérdida de poder político deterioró la imagen tradicional de la FAES como canal seguro de enriquecimiento para sus jefes y oficiales. La desmilitarización incluyó a las empresas y agencias gubernamentales cuya dirección era asignada a oficiales militares (telecomunicaciones, aduanas, electricidad, puertos y otras)”¹³

En este sentido, algunas de las reformas en áreas como la Administración gubernamental fue emprendida hasta el gobierno de Calderón Sol, ya que su antecesor – Alfredo Cristiani- se había resistido a estos cambios, cediendo a las presiones de la misma FAES.¹⁴ Es decir que durante la década de los noventa las sucesivas cúpulas militares, en alianza con algunos ex militares estuvieron atentos a reconquistar espacios de control civil como la seguridad pública, alegando la emergencia de nuevas amenazas¹⁵ Aguilar señala incluso los intentos por filtrarse a la nueva policía, casos que fueron documentados por ONUSAL en su misión de seguimiento a las nuevas instituciones de seguridad.¹⁶

Si bien, entre los años posteriores a la firma hubo una reducción de la cantidad de militares reclutados, la implementación de reformas a la FAES no representó cambios sustanciales respecto a la asignación presupuestaria a la institución, la cual se mantuvo constante en la primera década de la posguerra.

Gráfico 1: Presupuesto anual asignado a la FAES, 1992-2002 (en millones de dólares)



Fuente: Aguilar, citada por Claudia Espinosa. “Presupuesto de la FAES subió un 53.4% en el último quinquenio”, La Prensa Gráfica, 22 de agosto de 2021.

Como se muestra en la Grafica 1, el presupuesto de la FAES, se mantuvo en una constante, hasta el año 2000, que se registra un incremento de 30 millones que equivale a un 37.39% más que en 1998, es decir, como el gasto militar incrementó pese a que la FAES se habría depurado al menos en un 50%. Esto representa un elemento clave para entender la permanencia por parte de la FAES, además de considerar que para 1995, estos fondos no se encontraban sometidos al control civil, se mantenían las partidas secretas manejadas a discreción del comandante en jefe.¹⁷

¹³ Carlos M. Vilas. “Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador”, Papers: Revista de sociología 49, (1996): <https://papers.uab.cat/article/view/v49-vilas>

¹⁴ Jeannette Aguilar. “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”. En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016) 104.

¹⁵ Ibidem., 70.

¹⁶ Carlos M. Vilas. “Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador”, Papers: Revista de sociología 49, (1996): <https://papers.uab.cat/article/view/v49-vilas>

¹⁷ Ibidem.

Permanencia en las tareas de seguridad durante la posguerra.

Un análisis desde las percepciones ciudadanas afirma que desde 1993, la economía y la inseguridad dominaban las agendas de discusión de la opinión pública nacional.

Por otro lado, la medición de la percepción ciudadana - incluso previo a la firma de la paz - sostenía que para 1991, tres de cada diez salvadoreños consideraban que la negociación debía concentrarse en reformas económicas. Es decir, la paz tenía que ver con lo económico y, de alguna manera con la democracia social. La Paz política no era suficiente¹⁸.

"La preocupación por el crimen y la violencia social surgió con la paz y sustituyó a la guerra entre los desafíos nacionales. La delincuencia fue identificada casi inmediatamente luego de firmada la paz y durante muchos años la posguerra fue asociada directamente a la violencia criminal. En este sentido, el tema de la delincuencia se constituyó casi desde un inicio en un obstáculo para el logro de la experiencia de paz durante el gobierno de Calderón Sol."¹⁹

Esto fue clave para el rol que la FAES iría asumiendo en tareas de seguridad. Tal como se ha señalado en el apartado anterior, las reformas dejaron un espacio para la discrecionalidad sobre su uso por parte del presidente de la república, discrecionalidad que fue utilizada para mantener la presencia de la institución en el imaginario colectivo.

Un balance del periodo nos permite identificar, que la sociedad salvadoreña se enfrentó a un cambio de paradigma en la noción de seguridad y defensa en la cual ya no encajaban las recetas utilizadas durante la guerra con interlocutores claros y legitimados con quienes negociar; ahora, bajo condiciones renovadas de paz, la violencia se presentaba difusa y sin orden, diferente pero igualmente considerable²⁰.

En líneas de la percepción ciudadana, más del 53% estaba a favor de la reducción y depuración de la FAES, el 64% respaldaba la disolución de los cuerpos de seguridad y casi el 75% estaba de acuerdo con que los mismos fueran reemplazados por la Policía Nacional Civil²¹.

No obstante, los gobiernos de la posguerra mantuvieron resistencia sobre estos cambios. En este escenario de resistencias, el proceso de creación y fortalecimiento de la institución policial, se llevó con dilación, puesto que la FAES presentó resistencia ante algunos acuerdos como la demora en facilitar las instalaciones, la resistencia y el estado en que fueron entregados algunos locales de la FAES o la ex PN, así como la falta de recursos oficiales para iniciar el funcionamiento de la ANSP y la PNC, fue objeto de estancamiento de los Acuerdos complementarios y evidenció el poco compromiso del Gobierno salvadoreño con el fortalecimiento de las nuevas instituciones claves para garantizar la paz y seguridad del país²².

Al respecto se ha documentado algunos eventos en los cuales se desplegó a la FAES en tareas de seguridad. La primera referencia indica que el mismo año de la firma de los Acuerdos de Paz el entonces presidente Cristiani movilizó a la FAES para estos fines un día después de la desmovilización del FMLN, con el objetivo de brindar seguridad a las zonas de producción cafetalera denominado Grano de Oro²³. El mismo año, la FAES habría participado en una represión violenta de una protesta laboral cerca de la frontera con Honduras, dejando un saldo de tres muertos. En 1995 se registró un despliegue de unos 6 mil miembros de la FAES para patrullar militarmente las zonas rurales del país ante el auge de la delincuencia, decisión que fue criticada por diversos sectores políticos, pues reñía con lo establecido en el acuerdo de paz²⁴.

¹⁸ José Miguel Cruz. Los acuerdos de paz diez años después. Una mirada desde los ciudadanos. ECA No. 57 (2002): 238.

DOI: <https://doi.org/10.51378/eca.v57i641-642.5634>

¹⁹ Ibidem, 246-247.

²⁰ Luis Romano et al. La violencia en El Salvador en los años noventa: Magnitud, costos y factores posibilitadores (1998).

²¹ José Miguel Cruz. Los acuerdos de paz diez años después. Una mirada desde los ciudadanos. ECA No. 57 (2002): 238-239. DOI: <https://doi.org/10.51378/eca.v57i641-642.5634>

²² Ibidem.

²³ Jeannette Aguilar. "El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente". En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016), 71.

²⁴ José Miguel Cruz. Los acuerdos de paz diez años después. Una mirada desde los ciudadanos. ECA No. 57 (2002): 78-79.

Por su parte, un documento oficial señala que se han desarrollado dos tipos de estrategias de abordaje a la seguridad, por un lado, políticas implementadas por la PNC, y por el otro, planes en apoyo a tareas de seguridad pública de parte de la FAES.²⁵ Respecto a los planes de la policía se señalan acciones enmarcadas desde el gobierno del ex presidente Francisco Flores en adelante, mientras que las implementadas por la FAES se registran desde 1993, tal como se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1: Planes de la Fuerza Armada en apoyo a las tareas de Seguridad Pública entre 1993 y el 2002

Plan	Años de vigencia	Observaciones
Plan Vigilante	Julio 1993 - agosto 1994	Finalizado
Plan Guardianes I	Agosto 1994 - junio 2002	Finalizado
Plan Mano Dura	Julio 2003 - septiembre 2004	Finalizado
Plan Súper Mano Dura	Septiembre 2004 – diciembre 2005	Finalizado
Plan Guardianes II	Diciembre 2005 – noviembre 2009	Finalizado
Plan de Campaña Nuevo Amanecer	Noviembre 2009 a la fecha*	En ejecución

*Fuente: Protocolo de actuación conjunta entre la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada de El Salvador, 2018. *el dato corresponde a la temporalidad del documento.

En alguna medida, estos despliegues militares buscaban evidenciar que la FAES seguía teniendo algún tipo de influencia, ante la pérdida de poder e incluso identidad, tal como señala Aguilar “al habersele sustraído su principal misión, en un contexto en el que el Gobierno veía con desconfianza a la nueva Policía Nacional Civil y se resistía a desmantelar el viejo sistema de seguridad”²⁶

A esto se sumó un proceso lento de formación técnica y su despliegue en el territorio nacional, así como la desconfianza de la población por lo elementos que la conformaban y la poca o nula experticia para posicionarse como la institución al mando. De acuerdo con Bonilla Ovallos²⁷, la confianza y el respeto de la población frente a la nueva institución policial estaba condicionada tanto por la efectividad de esta, medida en términos de resultados y procedimientos, como por el apoyo legislativo e institucional que se desarrolle con miras a la consolidación de este objetivo.

Cuando la violencia dejó de tener un sentido en el orden sociopolítico, se reforzó el espacio para la misma en las relaciones interpersonales²⁸. Esto, a su vez, fue posible, por el vacío institucional en materia de seguridad pública y de justicia, antes mencionado.

Algunos expertos señalan que los periodos posteriores a la guerra en países de Latinoamérica han tenido procesos que se han caracterizado por dos fenómenos: en primer lugar, el aumento de las tasas de delitos denunciados –especialmente de aquellos que involucran uso de la violencia– y en segundo, por el aumento de la sensación de inseguridad de la población.²⁹ En El Salvador la posguerra estuvo marcada por ambas situaciones.

El surgimiento del fenómeno de las pandillas sumado a causas estructurales de la violencia en el país, como la pobreza, la desigualdad y los bajos niveles de desarrollo humano, impidieron, entre otras cosas, que la sensación de inseguridad disminuyera.³⁰ Al mismo tiempo, permitió que la FAES continuara en tareas de seguridad pública y comenzara a gestarse las narrativas de un nuevo enemigo a vencer.

²⁵ José Miguel Cruz. Los acuerdos de paz diez años después. Una mirada desde los ciudadanos. ECA No. 57 (2002): 238.

²⁶ Jeannette Aguilar. “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”. En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016), 71.

²⁷ María Eugenia Bonilla Ovallos. “Las instituciones de seguridad en los acuerdos de paz en El Salvador”, Revista Temas No. 6 (2012), DOI <https://doi.org/10.15332/rt.v0i6.709>

²⁸ Ibid.

²⁹ Lucía Dammert y John Bailey. “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina” Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (2005).

³⁰ María Eugenia Bonilla Ovallos. “Las instituciones de seguridad en los acuerdos de paz en El Salvador”, Revista Temas No. 6 (2012), DOI <https://doi.org/10.15332/rt.v0i6.709>

Los patrullajes preventivos y los planes de intervención policial en los que ha participado el ejército, así como los decretos ejecutivos que los autorizaban, no estuvieron justificados en virtud de las condiciones de excepcionalidad establecidas por la Constitución.³¹

En contra del espíritu de los Acuerdos de Paz y amparados en diferentes escenarios de aparente riesgo, todos los Gobiernos de turno de la posguerra imposibilitaron la desmilitarización de la seguridad.

³¹ Jeannette Aguilar. "El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente". En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016)9

Capítulo 2

El reposicionamiento de los militares en un contexto de violencia social.

A partir de la firma de Acuerdos de Paz en 1992 se generó –parcialmente- un repliegue de la Fuerza Armada de las tareas de seguridad, las decisiones políticas y la opinión pública. Desde 1999, durante los gobiernos de Francisco Flores y de Antonio Saca se promovió un escenario narrativo que ubicó a las pandillas como principal problemática nacional para la cual se implementaron planes de corte represivo que consideraban la participación de efectivos militares en tareas de seguridad conjunta con la Policía Nacional Civil. Diferentes opiniones han señalado que la estrategia de creación de un enemigo interno tenía como objetivo agenciarse réditos electorales para el partido ARENA y mejorar la imagen del presidente Francisco Flores, deteriorada por la implementación de políticas socioeconómicas de privatización de bienes públicos y dolarización.

Esta situación se complejizaría en los gobiernos de Mauricio Funes y Sánchez Cerén, periodo que se caracterizó por incrementar la planilla militar como nunca antes visto después de los Acuerdos de Paz, con ello incremento el presupuesto, la presencia territorial y la presencia política. Pese a ser un gobierno de izquierda y haber negociado en los Acuerdos de Paz un repliegue militar de las políticas públicas, el FMLN, en sus periodos presidenciales, designaron a militares en la dirección de instituciones públicas regentes de políticas de seguridad como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Policía Nacional Civil. El uso de políticas represivas devino en un escenario de incremento de enfrentamientos armados, ejecuciones extrajudiciales y graves violaciones a derechos humanos.

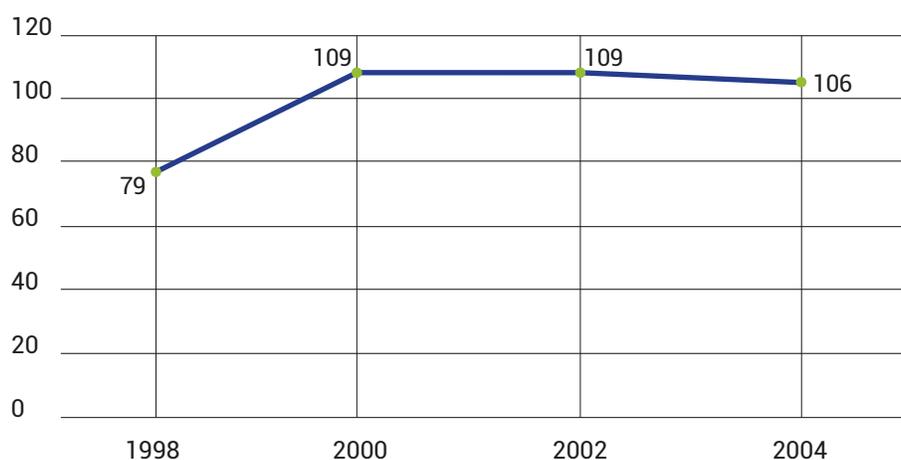
En este capítulo se analizará cómo los planes mano dura fueron la herramienta mediática para mostrar la efectividad del ejecutivo en la conducción del país y para mejorar la imagen de la FAES posicionándola como la respuesta para detener las amenazas internas.

Plan mano dura: Francisco Flores (1999-2004)

Después de los Acuerdos de Paz, la seguridad pública fue una de las principales responsabilidades del Estado en la que se mantuvo la presencia de la FAES y desde donde se garantizó y justificó su fortalecimiento. Entre 1992 y 1993 se implementó el Plan Grano de Oro, con el objetivo de proteger las cosechas de café, posteriormente se elaboró el Plan Vigilante, y en los años siguientes se diseñaron y ejecutaron planes donde se incorporó de forma más frecuente la participación de militares en patrullajes preventivos, surgiendo de forma permanente los Grupos de Tarea Conjunta conformados por miembros de la PNC y la FAES respaldados por diferentes decretos.

La participación militar como decisión trascendental de los gobiernos de turno se evidenció, en primer lugar, con el incremento del **presupuesto asignado a la FAES**, en el cual durante el periodo de 2001 a 2004 incrementó a 109 y 106 millones de dólares, respectivamente.

Gráfico 2: Presupuesto anual asignado a la FAES, 1998-2004 (en millones USD)



Fuente: Claudia Espinosa. "Presupuesto de la FAES subió un 53.4% en el último quinquenio", *La Prensa Gráfica*, 22 de agosto de 2021 y Beatriz Benítez. "La Fuerza Armada de Bukele goza del mayor presupuesto desde los Acuerdos de Paz", *Revista GatoEncerrado*, 15 de enero de 2022.

El Plan Mano dura iniciado por Francisco Flores está ubicado temporalmente al final de su periodo presidencial, un año antes de celebrarse las elecciones 2004-2009. La primera etapa del Plan Mano Dura inició en el mes de julio de 2003 y se prolongó hasta el gobierno de Antonio Saca. En este documento se indicaban protocolos de coordinación y actuación entre la PNC, la FAES y la FGR para la investigación conjunta de los delitos. El Plan también incluía la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, por lo que el presidente creó el **Acuerdo Ejecutivo No. 226 donde habilitaba a la Fuerza Armada para ejecutar extraordinariamente labores de seguridad pública.**

Para la ejecución de estos operativos se conformaron los Grupos de Tarea Antipandillas (GTA), y su intervención se centró en zonas identificadas con presencia pandilleril. Uno de los elementos más trascendentales de esta reincorporación del ejército a tareas de seguridad fue la facultad que se otorgó a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) para realizar acciones de persecución del delito, allanamientos de vivienda, participación en operativos de búsqueda y participación en capturas³²; actividades que habían sido limitadas en los Acuerdos de Paz de 1992.

Durante el periodo presidencial de Francisco Flores se mantuvo esta estrategia de presencia de militares en la seguridad pública, pero a diferencia de los gobiernos anteriores este periodo se caracterizó por complejizar la situación de seguridad con la aparición de las pandillas como enemigo interno y el abordaje a partir de los planes manoduristas.

Elsa Elisa Fuentes señala que la creación de políticas públicas y normativa nacional en materia de seguridad pública tiene una práctica histórica asentada en un paradigma obsoleto respecto a la persecución del delito, este paradigma centra su atención adjudicando la peligrosidad a una persona o grupo, ubicando la persecución del delito en las personas y no en los actos delictivos, este elemento fractura la noción de Estado democrático y criminaliza condiciones de vida, profundiza la estigmatización de grupos, formas de vida y deteriora el tejido social de las comunidades que son señaladas de alta peligrosidad; "(...) sobre el estado peligroso no deben ser admitidas dentro de un esquema de Estado democrático de derecho, porque el derecho penal debe estar en función de conductas delictivas (el derecho penal de acto) y no en función de personas (derecho penal de autor)"³³. En el contexto de la aplicación de las políticas manoduristas la autora señala que debe comprenderse las pandillas como agrupaciones complejas, como resultado, entre otros elementos, de un proceso histórico de exclusión, por tanto, las políticas a implementar requerirían ser integrales, con un abordaje estructural.

El uso sistemático y represivo de la FAES en tareas de seguridad trajo consigo una práctica de detenciones arbitrarias y abusos de poder por parte de efectivos de la Fuerza Armada y personal de la Policía Nacional Civil (PNC). Uno de los análisis de estas estrategias da cuenta que "los resultados obtenidos a partir de la ejecución del Plan Mano Dura mostraron que la actuación de la Policía y la Fuerza Armada se basaba en la intimidación, la discriminación y la arbitrariedad"³⁴. En respuesta a estas actuaciones, organizaciones de derechos humanos promovieron en su momento la discusión de la inconstitucionalidad de los planes Mano Dura y su respaldo legal, la Ley Antimaras y en el mes de abril de 2004 la Sala de lo Constitucional emitió sentencia de inconstitucionalidad de dicha Ley³⁵.

Este tipo de políticas manoduristas han sido caracterizadas como medidas de tipo electoral y de incidencia en la opinión pública³⁶, las cuales contribuyeron a la creación de un enemigo interno y la utilización del discurso de seguridad para agenciarse réditos electorales. Tras la implementación del plan mano dura y pese a la discusión que generó esta política respecto a las afectaciones a los derechos humanos, la estrategia alcanzó su efecto en la opinión pública y al término de tres meses de su implementación, el plan contaba con un amplio respaldo de la ciudadanía.

³² Jeannette Aguilar. "El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente". En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016), 73.

³³ Elsa Elizabeth Fuentes, "Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿Espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos?", Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador. (San Salvador, Secretaría de la Cultura de la Presidencia, 2015), 121

³⁴ Verónica Reyna, Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en el salvador (1994-2016), (San Salvador, Friedrich-Ebert-Stiftung en América Central, 2017) Pág. 14

³⁵ El Salvador: Ley Anti Maras (derogada) [El Salvador], Decreto No. 158, 10 octubre 2003, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f7956f6f.html> [Accesado el 6 Julio 2022]

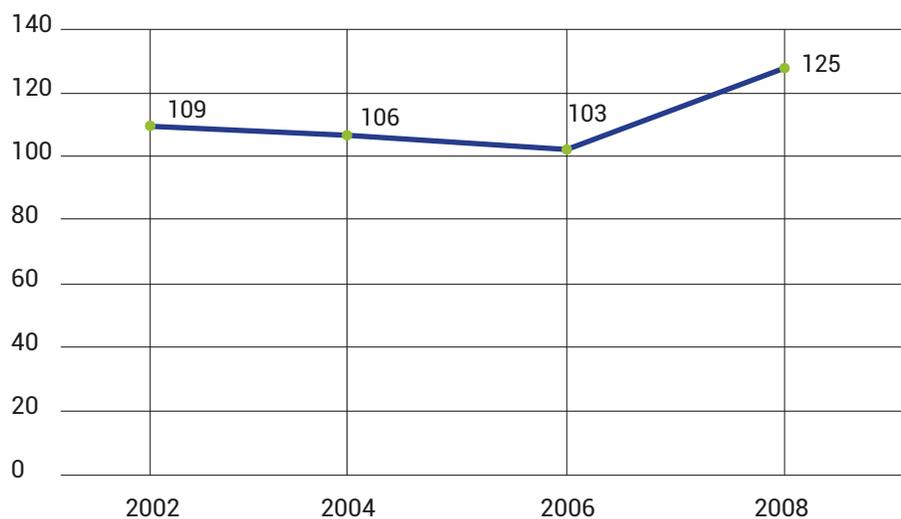
³⁶ Knut Walter, Otto Argueta. "Dilemas y paradojas de la Fuerza Armada de El Salvador". Recuperado de: <https://www.agenciaoote.com/blog/2020/10/05/dilemas-y-paradojas-de-la-fuerza-armada-de-el-salvador/>

Esta estrategia de seguridad, el Plan Mano Dura, se efectuó tras un desgaste socio político que se profundizó en los primeros años de la administración Flores, las privatizaciones de servicios esenciales, la dolarización, las reformas al desacuerdo de las medidas implementadas por el mandatario, esto sumado a una poca capacidad de diálogo del gobierno con los distintos sectores de sociedad civil generó un desgaste a la imagen pública del gobierno de Flores. Sin embargo, el efecto de su implementación se vio reflejado en un cambio de percepción de la población que sirvió de base para el triunfo de un cuarto gobierno presidencial.

Plan súper mano dura: Antonio Saca (2004-2009)

La incorporación militar se mantuvo presente en esta nueva administración. En el mes de agosto de 2004, Antonio Saca, recién electo como presidente, anunció la continuidad del plan iniciado por Francisco Flores. La narrativa utilizada para el lanzamiento del plan siguió la tónica utilizada desde la campaña electoral. El Plan Súper Mano Dura fue definido como “un amplio operativo de fuerzas combinadas del Ejército y la Policía dedicadas a la detección y captura de miembros de pandillas”³⁷. La intervención militar que requería el plan se amparó en el decreto ejecutivo No. 226 de enero de 2004 que se estableció con una temporalidad indefinida, dando continuidad al **despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y el aparato represivo para mostrar, en corto plazo, una supuesta efectividad del Estado**. Para reforzar la labor de la FAES, al igual que el gobierno anterior, se realizó un aumento presupuestario.

Gráfico 3: Presupuesto anual asignado a la FAES, 2002-2008 (en millones USD)



Fuente: Claudia Espinoz a. “Presupuesto de la FAES subió un 53.4% en el último quinquenio”, *La Prensa Gráfica*, 22 de agosto de 2021 y Beatriz Benítez. “La Fuerza Armada de Bukele goza del mayor presupuesto desde los Acuerdos de Paz”, *Revista GatoEncerrado*, 15 de enero de 2022.

Para la implementación de los **operativos del Plan Puño de Hierro** el ejecutivo, nuevamente, utilizó al ejército que en acompañamiento a la Policía realizaban identificación de pandilleros, capturas, patrullajes preventivos y allanamientos en viviendas.³⁸ Inicialmente, fueron desplegados 333 Grupos de Tarea Antipandillas (GTA), conformados por efectivos militares y policías y, a diferencia del Plan Mano Dura, cuya intervención se concentraba principalmente en la zona metropolitana, el plan Súper Mano Dura desplegó los Grupos **Antipandillas a nivel nacional**.

³⁷ Elsa Elizabeth Fuentes, “Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿Espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos?”, *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador*. (San Salvador, Secretaría de la Cultura de la Presidencia, 2015), 132

³⁸ Jeannette Aguilar. “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”. En *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016), 73

Al igual que en la implementación del plan mano dura, el plan súper mano dura facultaba el actuar militar para tareas que eran propias de las labores policiales, los operativos conjuntos entre la PNC y FAES **desnaturalizaron el rol de la FAES permitiendo participar en detenciones, revisiones al margen de lo establecido por la constitución. Además de institucionalizar prácticas militares en el ejercicio de las acciones policiales, vulnerando lo establecido en los Acuerdos de Paz.** La implementación de los planes Mano Dura y la incorporación de la FAES en tareas de seguridad marcó el inicio de lo que expertas denominan una etapa de **“policialización” de los militares** que fue reforzada posteriormente por los gobiernos del FMLN. Este reposicionamiento de la FAES impactó en la estructura interna de la PNC que se vio forzada a crear áreas tácticas y operativas de corte militar.

En ese marco, las instituciones de seguridad pública efectuaron prácticas transgresoras los derechos humanos, amparados en leyes y decretos, que posteriormente fueron declaradas como inconstitucionales, promovieron una peligrosa cultura de un actuar policial y militar que intento regularse tras los Acuerdos de Paz. No obstante, el reposicionamiento de la FAES tuvo un impacto favorable en la opinión pública como una fuerza necesaria para contrarrestar el discurso del nuevo enemigo interno: las pandillas.

A nivel cultural, el manejo mediático y político, el despliegue publicitario, el amarillismo y la especulación, posicionó a las pandillas como un enemigo interno. **Esta creación del enemigo interno permitió resucitar el discurso proteccionista de las fuerzas militares y mejorar la opinión pública del ejército haciendo uso de los mismos medios de comunicación** de la ciudadanía sobre el trabajo de la PNC, en el caso de los militares, en algún momento se vio fortalecida e igualada con la PNC. pesar de mostrar una sustancial reducción en los niveles de confianza en la población, la figura de los militares frente a las estrategias de seguridad implementadas por el gobierno de turno siguió ubicándose con fuerte aceptación durante estos años. En 2006 se registró un 44.2% de aceptación de la FAES por encima del 38.4% de aceptación de la policía. El 2008 cerraba con una aprobación de 37.7% para la PNC y 32.5% para la FAES según las encuestas de percepción de IUDOP para esos años.

Profundización del poder político militar: Mauricio Funes 2009-2014

Este periodo se ha caracterizado por al menos tres elementos: el primero relacionado a la alternancia del poder político que dio como resultado el primer gobierno del FMLN, el segundo elemento relacionado a los retrocesos en materia de violaciones a la reforma militar y policial establecidas en los Acuerdos de Paz de 1992 y un tercer elemento está relacionado a la recuperación de la FAES del control de la seguridad pública y posiciones de decisión en diferentes áreas del sector público.

Con el inicio de su gestión, el presidente Funes tuvo que enfrentar un cambio radical en cuanto al ejercicio del poder dando un viraje abrupto desde la perspectiva ideológica por ser el primer gobierno de izquierda luego de 20 años de gobierno por parte del partido ARENA, el cual representa los intereses más conservadores desde el espectro político. Esto representó que las expectativas de la población se habrían volcado hacia su gestión para observar una marcada diferencia en la manera en que manejaría los problemas más apremiantes del país. **No obstante, también representó un gran desafío en el encuentro con el poder militar históricamente ligado con la derecha partidaria.**

En junio de 2009, el presidente Funes designó al General David Munguía Payés como ministro de Defensa Nacional, convirtiéndose en una persona clave para asegurar el crecimiento acelerado y desmedido de la participación militar, no solo en la seguridad pública, sino en otras carteras del Estado incluyendo en la Inteligencia del Estado, irrespetando lo establecido en los Acuerdos de Paz. En 2011, el ministro Payés fue nombrado como ministro de Justicia y Seguridad Pública y el General Francisco Salinas como director de la PNC. **Este cambio es fundamental, al trascender de autoridades civiles a militares el cual ha sido considerado como un paso hacia la militarización del país.** Con la llegada de Munguía Payés a la cartera de seguridad, el discurso sobre la violencia y la criminalidad vuelve a enfocarse de manera casi exclusiva en el combate a las pandillas”³⁹.

³⁹ Verónica Reyna, Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en el salvador (1994-2016), (San Salvador, Friedrich-Ebert-Stiftung en América Central, 2017), 24

“En un delicado contexto de conflictos entre el presidente y el partido que lo llevó al poder, fue aprovechada hábilmente por el sector militar para producir la vuelta inesperada: retomar el control de la seguridad, lo que le permitió obtener un amplio poder y posicionarse como imprescindible para la estabilidad del país. Con su nombramiento como ministro de Justicia y Seguridad Pública, Payés se convirtió en el hombre fuerte de la seguridad y posteriormente en un súper ministro, al lograr ejercer control de las carteras de defensa, seguridad y otras áreas estratégicas para la vida nacional como la seguridad del Aeropuerto Internacional, Migración y Extranjería, Aduanas, entre otros”⁴⁰

El periodo presidencial de Mauricio Funes se caracterizó por hacer permanente la disposición excepcional de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Además, incremento su autoridad introduciendo la facultad participar en los procesos de planificación de las operaciones⁴¹ y ampliando su intervención en la seguridad perimetral y al interior de los centros penales, puntos ciegos en las fronteras y presencia perimetral en Centros Escolares Públicos. El incremento de efectivos militares y el aumento de sus facultades en diferentes ámbitos sociales de la vida del país devino en una mayor presencia territorial.

*“Tal como ha sucedido en otros países centroamericanos, la utilización de las fuerzas armadas en seguridad pública permite la **maximización de su presencia en múltiples espacios**; para el caso salvadoreño su intervención en la seguridad pública incluyó a los **centros educativos y a los centros penitenciarios del país**. Esta estrategia se constituye como una fórmula que combina un porcentaje alto de presencia militar a un número menor de presencia policial, que da como resultado presencia y ocupación”⁴²*

Para la ejecución de las tareas de seguridad la FAES tuvo que recurrir a sus reservas, entre 2009 y 2014 activó a 3000 reservistas, dado que desde 1992 se venía experimentando una disminución no se estaba contando con la capacidad de cubrir las demandas que las nuevas facultades exigían. Según estimados de la FAES, los militares de alta pasaron de 8,682 a 24,799, en este quinquenio se triplicó el número de militares. Bajo esta dinámica de crecimiento acelerado se justificó el incremento presupuestario y el gasto militar, en el periodo de 2009 y 2013, el presupuesto asignado al ministerio de Defensa paso de 135 a 153 millones de dólares⁴³.

Tabla 2: Personal militar asignados a tareas de seguridad pública, 2006-2014

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014
Cantidad	1,975	6,500	8,200	8,200	6,300	6,200	11,200	7,900

Fuente: Jeannette Aguilar con datos del Ministerio de Defensa Nacional

En ese mismo orden de ideas, el alcance político de Munguía Payes tuvo un impacto significativo en la opinión pública, el protagonismo y el discurso mediático lo posicionó como uno de los principales voceros públicos en temas de seguridad en el periodo presidencial de Mauricio Funes. Un estudio elaborado sobre la narrativa en el tema de seguridad, en los primeros 3 años de Funes, presenta la figura de Payés como uno de los referentes frente a los temas de seguridad, al respecto tres fueron las principales narrativas posicionadas: (1) *“la policía está desbordada en sus capacidades para controlar la delincuencia, por lo tanto, hay que darle un papel más protagónico a la FAES en la seguridad”*, (2) *“las*

⁴⁰ Jeannette Aguilar. “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”. En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016), 74

⁴¹ Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en El Salvador. (San Salvador, 2020), 16

⁴² Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en El Salvador. (San Salvador, 2020), 18

⁴³ Jeannette Aguilar, “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”, Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. (San Salvador, Fundación Heinrich Böll-Stiftung, 2016) Pág.77

⁴⁴ El primer dato correspondiente a 2014, está referido al número de efectivos militares autorizados mediante un decreto ejecutivo hasta el 3 de junio de 2014; posteriormente se emitió un nuevo decreto que autorizó la asignación de 7900 elementos.

pandillas son responsables de la gran mayoría de homicidios, son el principal enemigo de la población, y por lo tanto, lo que se requiere es mano dura, ejército en las calles y represión" y (3) "Una tercera narrativa que se posicionó con fuerza en el discurso gubernamental luego del desplome abrupto de los homicidios en marzo de 2012, fue: el general solucionó el problema"⁴⁵

Estos elementos discursivos parecían tener consonancia con la narrativa antipandillas, sin embargo, fueron difusos al relacionar al General Payés como uno de los principales promotores de la tregua con las pandillas. La tregua fue un proceso que se dio a conocer a raíz de una investigación periodística elaborada por el periódico Digital El Faro, según los hallazgos de la investigación, funcionarios del ramo de seguridad habrían sostenido negociaciones con los principales dirigentes de las principales pandillas en El Salvador, el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha, con el fin de reducir los homicidios a cambio de beneficios penitenciarios y otros acuerdos. Pese a las distintas y difusas explicaciones presentadas por el gobierno, finalmente se sostuvo que el gobierno cumplía un rol de facilitador para que las partes mediadoras buscaran la paz del país.

En mayo de 2013, la Corte Suprema de Justicia declara inconstitucional su nombramiento como ministro de Justicia y Seguridad. Los cuestionamientos contra el ministro Payés y el estamento militar por parte de la Corte Suprema de Justicia y otras instancias de control del Estado, no fueron únicamente por la inconstitucionalidad de su nombramiento, sino también por la falta de voluntad en la cooperación de investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado y sobre las violaciones de derechos humanos en tiempos de Paz. Según datos brindados por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), entre 2009 y 2011 las denuncias contra efectivos militares por violaciones a derechos humanos como abusos, malos tratos, detenciones arbitrarias, ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas, aumentaron en un 537% .⁴⁶

"Los discursos retadores de Munguía Payés se enfocaron, en su mayoría, en su negativa de entregar archivos de la Fuerza Armada de la época de la guerra para el desarrollo de procesos judiciales abiertos como el caso de El Mozote. Las órdenes de dar acceso a esos documentos provinieron de juzgados de la República y del Instituto de Acceso a la Información Pública. El exministro desafió con sus palabras a los magistrados de la Sala de lo Constitucional cuando requirió documentos por otras masacres atribuidas al ejército durante la guerra, pero también por fallos en los que la sala le ordenaba hacer investigaciones internas por desapariciones forzadas en tiempos de paz a manos de soldados de la Fuerza Armada, como las ocurridas en enero de 2014 en Armenia, en el departamento de Sonsonate, y en junio de ese mismo año en el municipio de San Martín, en San Salvador"⁴⁷

Tal y como se ha señalado, la figura de Munguía Payés se convirtió en el símbolo de fuerza y orden reflejado por el gobierno de turno. De aquí en adelante este actor vuelve a poner en la palestra pública la supuesta utilidad de la Fuerza Armada y, por lo tanto, la continua legitimidad política de esta institución en la sociedad salvadoreña.

La represión de la violencia: Salvador Sánchez Cerén (2014-2019)

Siguiendo con el segundo gobierno de izquierda, Munguía Payés, quien inició como ministro de la Defensa en el gobierno de Mauricio Funes el 1 de junio de 2009, asumió en noviembre de 2011 el cargo de ministro de Justicia y Seguridad Pública, y retornó a Defensa en mayo de 2013, después de que la Sala de lo Constitucional sentenciara que su nombramiento violaba la Constitución de la República.

Tras la aceptación que hubo del trabajo de Payés por "mejorar" la situación de inseguridad en la administración de Funes, en el ejecutivo se hizo imprescindible contar con esa experticia ya que en 2014 se registraron 3,912 homicidios y en 2015 se tuvo un repunte alarmante de homicidios con 6,557, según datos del Instituto de Medicina Legal (IML), Este incremento generó un aumento de la preocupación entre la población y por tanto una presión para las autoridades en demostrar su efectividad en el combate delincencial.

⁴⁵ Jeannette Aguilar, Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018. (San Salvador, Fundación Heinrich Böll-Stiftung, 2019), 50

⁴⁶ Jeannette Aguilar. "El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente". En Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte: abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, coord. por Lorena Argueta (San Salvador: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, 2016), 77

⁴⁷ Fernando Romero, "La herencia ruin del General Munguía Payés", Revista Factum, 05 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.revistafactum.com/herencia-munguia-payes/>

Sumado al alza de homicidios, aumentaron los enfrentamientos armados entre presuntos pandilleros, policías y militares, y a su vez, esto trajo consigo el incremento de los atentados contra miembros de la policía que se adjudicaron a las pandillas. Para 2014 la PNC denunciaba el asesinato de 39 efectivos policiales, incrementado a 46 efectivos policiales asesinados en 2017. Aunque la institución más golpeada fue la PNC, igualmente se registraron 24 asesinatos contra militares en 2015, 6 custodios del sistema penitenciario y 1 fiscal, asimismo se registraron atentados contra delegaciones policiales, e intento de atentados con explosivos, incluyendo uno ubicado en el edificio del Ministerio de Justicia y Seguridad.⁴⁸

En este contexto, **la administración de Cerén apostó por mantener la estrategia de represión y el uso de militares para responder a la situación de inseguridad como los gobiernos que le antecedieron**, su estrategia de diálogo fue la implementación del PESS, sin embargo, la política que presidió la respuesta pragmática a la situación de violencia fue la sistemática implementación de las Medidas Extraordinarias Seguridad decretadas en abril de 2016 para combatir las pandillas, bajo esta lógica, para 2018 la participación de militares en tareas de seguridad era de **6,930 efectivos**, cifra que aumentó en 2019, con **8,626 militares**⁴⁹, por medio de diversos despliegues de operativos con grupos elite de la FAES y la PNC.

Para las organizaciones defensoras de derechos humanos, las medidas extraordinarias generaron un incremento de supuestos enfrentamientos armados y ejecuciones extrajudiciales⁵⁰; esta práctica sistemática, devino en una cultura institucional de respaldo ciego y falta de medidas de control, justificando que los fallecidos o lesionados civiles en estos supuestos enfrentamientos era en el marco de la defensa de los cuerpos de seguridad pública. Según datos de la PDDH, solo entre 2014 y 2017 se registraron un total de 14 denuncias contra la FAES por casos de ejecuciones extrajudiciales⁵¹.

Tabla 3: Militares y policías desplegados para el combate de las pandillas durante las Medidas Extraordinarias

Unidades militares y policiales Objetivos y zonas de cobertura Composición	Objetivos y cobertura	Composición
Fuerzas Especiales de Recreación de El Salvador (FES)	-Neutralizar estructuras delictivas en zonas rurales -Capturar a 100 cabecillas de pandillas -Detener a responsables de homicidios	600 efectivos de la FAES del Comando Trueno. 400 agentes de la PNC de Unidades Antipandillas y GRP. 31 fiscales auxiliares.
Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios (FIRT)	-Recuperar territorios en 81 zonas urbanas de 10 municipios -Trabajar en conjunto con la FES.	600 efectivos de la FAES 200 agentes de la PNC
Fuerza de Tarea “Centro Histórico”	-Patrullajes conjuntos PNC y FAES -Detenciones en flagrancia y mediante órdenes judiciales -Despliegue en 29 sectores del Gran San Salvador	400 reservistas FAES y 400 PNC
Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC)	-Establecer relación con la comunidad -Patrullajes conjuntos PNC y FAES -Despliegue en 70 puntos de 12 de los 14 departamentos del país.	600 reservistas de la FAES y 200 PNC

Fuente: Jeannette Aguilar (2019) con datos de Escalante (2015) y Reyna (2017)

⁴⁸ Jeannette Aguilar, Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018. (San Salvador, Fundación Heinrich Böll-Stiftung, 2019), 56

⁴⁹ Informe de Organizaciones de Derechos Humanos, Seguimiento a las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Señora Agnes Callamard, elaboradas en ocasión de su visita oficial a El Salvador en 2018. (San Salvador, 2020), 15

⁵⁰ Informe de Organizaciones de Derechos Humanos, Seguimiento a las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Señora Agnes Callamard, elaboradas en ocasión de su visita oficial a El Salvador en 2018. San Salvador, 2020, 17

⁵¹ Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en El Salvador. (San Salvador, 2020), 33

Payés continuaba representando una fuerte figura de poder militar y también dentro del gabinete de gobierno. El que fue su ministro casi por diez años fue uno de los precursores de la tregua con las pandillas; protegió los archivos históricos de la Fuerza Armada de las manos de la justicia civil, "incluso con la vida"; protegió a sus jefes militares acusados por casos penales del pasado y del presente; siendo ministro de Seguridad, aportó a la impunidad al dejar enterrados los expedientes contra jefes policiales; y se creyó un supervisor de la democracia al lanzar advertencias, fusil en mano, sobre los resultados de las elecciones presidenciales del 2019.

Si bien esta lógica de guerra frontal contra las pandillas había iniciado en los gobiernos anteriores, durante el periodo de Cerén se profundizó la idea de la necesidad de contar con el apoyo de la Fuerza Armada para combatir a las pandillas con mayor represión, justificando el uso excesivo de la fuerza y asentando con más impulso la desnaturalización de las instituciones de seguridad pública y el sistema penitenciario. La Fuerza Armada acumuló entre 2009 y 2017 (último año del que tiene registro publicado la PDDH) 998 denuncias por violaciones a los derechos humanos. Aunque la mayor cantidad de denuncias las tiene la Policía Nacional Civil, el número que acumula la Fuerza Armada es considerable si se tiene en cuenta que su participación en la seguridad pública es "excepcional".

Pero la excepcionalidad de la presencia de la Fuerza Armada en las calles de El Salvador se volvió una cotidianidad en los últimos diez años. Incluso, hacia 2019, en carreteras y calles residenciales pueden verse en ocasiones patrullas de soldados sin la supervisión de un policía nacional civil. **En este sentido el rol de la fuerza armada se legitimó como un actor necesario para completar la narrativa bélica de guerra contra las pandillas, amplió sus facultades y su presencia se hizo permanente, debilitó el rol de la policía que se militarizó y se instaló una cultura institucional de irrespeto a los derechos humanos y de los Acuerdos de Paz establecidos en 1992.**

Capítulo 3

El rol de la Fuerza Armada en el escenario político actual

Este capítulo intenta hacer una reflexión del escenario actual, pero partiendo del proceso de reflexión colectiva, es decir, desde una perspectiva histórica desarrollada en los apartados anteriores y que ha puesto de manifiesto la permanencia de lo militar en diferentes ámbitos, principalmente en la seguridad ciudadana.

El tema es complejo en sí mismo, el militarismo evoca a procesos históricos dolorosos de la historia salvadoreña y centroamericana que se materializó durante el siglo XX a través del protagonismo de parte de las Fuerzas Armadas de la región, que conllevó al establecimiento de gobiernos de tutela militar autoritarios⁵²; que tenían bajo su control la institucionalidad política y civil de los países. Durante este periodo sucedieron, entre otras cosas se caracterizó por una profunda inestabilidad política y por constituirse como gobiernos violadores de derechos humanos.

Es sobre la base de esta experiencia traumática, que los Acuerdos de Paz definieron un proceso de desmilitarización en beneficio de la democratización del país. Como se ha abordado en los capítulos anteriores, estos acuerdos pretendían limitar la participación de la FAES en tareas de seguridad, sin embargo, los diferentes gobiernos de turno desde 1993 hasta la fecha, dilataron su salida de este ámbito y como se ha señalado, la fortalecieron en el tiempo.

El presidente Bukele no ha sido una excepción a esa práctica, en la que además de buscar el apoyo de los militares para implementar sus estrategias de seguridad, muestra públicamente su control sobre la Fuerza Armada. Este permanente diálogo cívico-militar, como lo denominan algunos expertos, genera muchas interrogantes más de carácter político que operativo, ya que, según apunta la historia salvadoreña, ha persistido una cultura militar que acompaña el poder político, cuya relación varía según el gobierno de turno.

¿Cómo ha regresado o permanecido "lo militar" en la agenda de Nayib Bukele? A continuación, se presentará un marco conceptual relativo a las nociones de militarización/remilitarización y un punteo de hechos suscitados en los últimos tres años de gobierno para determinar cuáles son las continuidades y los cambios en la relación del gobierno de turno y la Fuerza Armada de El Salvador.

La seguridad pública y la seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana ha sido un tema abordado desde enfoques distanciados de ese elemento clave – lo ciudadano–. Por el contrario, la idea de seguridad que se ha implementado en las diferentes políticas públicas y en los discursos gubernamentales han retomado nociones más apegadas a la defensa nacional y que desde la práctica centroamericana está más relacionada a la defensa del Estado de una amenaza interna. La expresión Seguridad Ciudadana por el contrario surgió en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios⁵³.

Esta noción de seguridad ciudadana permite tener claro que para garantizar la protección integral de la población en distintos ámbitos de la sociedad no es imprescindible hacer uso de las Fuerzas Armadas por las constantes irregularidades que caracterizan su actuación pública y las múltiples denuncias por violación a derechos humanos perpetradas por estos actores. Instancias como la CIDH afirman que esto representa un desafío imperante en la región ya que las dificultades respecto a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana se pusieron especialmente en evidencia cuando muchos países del hemisferio comenzaron la recuperación de sus sistemas democráticos en las últimas décadas, después de varios años de guerras civiles, gobiernos autoritarios o dictaduras militares⁵⁴.

⁵² Esta propuesta es desarrollada ampliamente por Villalobos Fonseca. Fuerzas militares en Centroamérica: A 30 años de la firma de los Acuerdos de Paz", Revista Relaciones Internacionales No.91.2 (Universidad Nacional de Costa Rica, 2008)

⁵³ CIDH. "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos", (Washington: 2009), 8.

⁵⁴ Ibidem, 32.

La remilitarización como concepto clave

Los desafíos que suponía la construcción y consolidación de la democracia en la región han permitido abrir el espacio a líderes populistas (llamados outsiders) que simplifican de manera fantasiosa la realidad sobre la situación de seguridad para atraer las emociones de los sectores populares y manipular su percepción, logrando eventualmente réditos electorales.⁵⁵ Los gobiernos de la región con estas características (outsiders) han implementado estrategias de corto plazo, identificando de un enemigo interno que debe ser eliminado, haciendo uso de la Policía y las Fuerzas Armadas, colocando en el foco de su propaganda a estas últimas, representando el respaldo castrense a su proyecto político subordinándose a sus decisiones.

A simple vista pareciera que este fenómeno está ligado a la militarización, es decir, la institucionalización del predominio de lo militar sobre lo político-civil, en este caso hablando sobre el ámbito de la seguridad ciudadana, insertándose en una coyuntura política, como la salvadoreña, con importantes diferencias respecto al periodo de las dictaduras militares, sobre todo por tener a gobernantes de corte populista en un nuevo milenio donde impera el ejercicio de la democracia y el Estado de Derecho. Así pues, a esta nueva manera de plantear el rol de las Fuerzas Armadas, expertos la denominan Remilitarización.

Verdes-Montenegro sostiene que para comprender la dinámica de militarización no es precisamente indispensable basarse en variables cuantitativas, como por ejemplo el presupuesto asignado a la Fuerza Armada, la cantidad de efectivos y la inversión en su armamento. En cambio, es necesario tratar de complejizar el análisis ahondando en aspectos de carácter más cualitativo, incluyendo elementos ideacionales e institucionales.⁵⁶ El autor sostiene que **esta tendencia que se ha denominado “remilitarización” pretende poner el foco en la injerencia en los asuntos políticos que están protagonizando las Fuerzas Armadas en distintos países de América Latina y las singularidades que tiene esta dinámica respecto a lo sucedido décadas atrás**, es decir, que se diferencia de cómo las Fuerzas Armadas actuaban antes de vivir en democracia.

La remilitarización de la vida pública consistiría entonces en el aumento del éxito con el que las Fuerzas Armadas logran hacerse de cada vez más funciones y competencias distintas a sus misiones constitucionales y con el que se adjudican presupuestos y autonomías en detrimento de la capacidad y la calidad del gobierno civil y el Estado de derecho.⁵⁷ Esto puede observarse en países donde los militares ejercen funciones en los ministerios o se les adjudican tareas administrativas, entre otras.⁵⁸ Además, la participación militar en la gestión pública debilita la necesaria transparencia y rendición de cuentas del gobierno, así como el respeto a los procesos constitucionales y otros marcos normativos.

Aunado a lo anterior, expertas en la materia han propuesto el término Khakiwashing para hacer alusión a un nuevo rol que se ha atribuido a las Fuerzas Armadas **y que implica vincularse políticamente con los cuerpos castrenses por la imagen que estos proyectan entre la ciudadanía –protección, honestidad, abnegación, coraje, sacrificio– y los beneficios que extrae quien se vincula a ellos**.⁵⁹ En esa línea, como señala Adam Isacson, estos políticos no temen un golpe de Estado sino, más bien, la imposibilidad de recurrir al estamento militar en una crisis, si es preciso para disuadir una protesta o simplemente para darles prestigio o popularidad.⁶⁰ Sin embargo, también afirman que entre los efectos que tiene esta dinámica es que los mandatarios terminan por ceder beneficios a los militares, o convergen con sus prioridades o agendas para tenerlos de su lado.

Actualmente, las herramientas de difusión de esta imagen que las fuerzas armadas proyectan se encaminan a una estrategia a través de medios masivos y alternativos, como las redes sociales, que apelan a la promoción de valores y,

⁵⁵ Al respecto hay diversos estudios sobre la seguridad ciudadana en El Salvador, que destacan este uso de las instituciones y de los abordajes de la violencia: V. Reyna “Políticas hacia pandillas en El Salvador 1994-2016”, Aguilar “Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018”, Plataforma por la Seguridad Ciudadana, “Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: medición de indicadores 2018-2020”.

⁵⁶ Francisco Verdes-Montenegro. “La (re)militarización de la política latinoamericana”, en Documento de Trabajo, no. 14, (Fundación Carolina, Madrid, 2020), 8.

⁵⁷ Lisa Sánchez. “La Sombra Militar”, Revista NEXOS, (1 de marzo de 2022)

⁵⁸ Para más información ver: Sergio de Piero, Mariano Fraschini, “El nuevo protagonismo de las Fuerzas Armadas en Sudamérica”, El País, (17 de noviembre de 2021).

⁵⁹ Francisco Verdes-Montenegro. “La (re)militarización de la política latinoamericana”, en Documento de Trabajo, no. 14, Fundación Carolina, (Madrid, 2020), 16.

⁶⁰ Adam Isacson. “What is Latin America’s Political Turmoil Doing to Civilian Control of the Military?”, Commentary WOLA, (10 de diciembre de 2019).

sobre todo, la sensación de seguridad. Parecería que en algunos sectores de la ciudadanía se percibe al militar como menos corruptible que un político y como una fuerza de "orden" en un contexto social que ha generado una sensación de descontrol e inseguridad. A nivel regional, las Fuerzas Armadas aparecen como la institución del Estado con la mayor confianza. A continuación, está la policía con un 36%, y después el presidente con un 32%.⁶¹

A diferencia del militarismo⁶² golpista de las dictaduras militares comúnmente ocurridas en el siglo pasado, en esta etapa serían los propios civiles -los presidentes en turno- quienes recurrirían a la institución militar como aliados y ya no serían estos -los militares- quienes accederían al poder a través de un golpe de Estado o por medio de la coacción.

Así, ante esta dinámica de remilitarización y khakiwashing que está abriéndose paso a nivel regional, pero específicamente en El Salvador, ¿Cómo se explica entonces el papel que cumplen las Fuerzas Armadas durante el mandato de Nayib Bukele en estos tres años?

La continuidad en el gasto militar y la participación en las tareas de seguridad.

A lo largo de estos últimos tres años el país ha visto concentrar en la figura del presidente los máximos poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial e incluso entes autónomos como el Instituto de Acceso a la Información Pública, instituciones clave para la transparencia y la contraloría ciudadana. Desde entonces, todas estas instancias han actuado siempre apegadas a sus intereses, desvaneciendo así los obligatorios contrapesos sin los cuales las democracias pierden su condición.

En octubre de 2019 Bukele ordenó eliminar el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), que reunía desde septiembre de 2014 a titulares de instituciones gubernamentales con representantes del cuerpo diplomático y cooperación internacional, representantes de iglesias, del sector académico, sector empresarial, la Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos y otras organizaciones, con el fin de llegar a acuerdos sobre la seguridad ciudadana.⁶³ En su lugar, centralizó las decisiones en este ámbito dejando a cargo solo a su Gabinete de Seguridad, en el cual se incluye al Ministerio de Defensa Nacional, a cargo del Vicealmirante René Francis Merino Monroy, y cerró la puerta a representantes de la sociedad civil que tenían el interés de acompañar al gobierno en el diálogo sobre estos temas.

En este contexto de centralización de poderes, la FAES ha continuado su fortalecimiento en términos presupuestarios y de asignaciones en tareas de seguridad. Entre 2019 y 2022, según datos del Ministerio de la Defensa Nacional, la FAES ha percibido un total de 676.99 millones de dólares de presupuesto para su funcionamiento. Durante este periodo también se han graduado 6,591 nuevos soldados, siendo el año 2021 el año con mayor número de graduados de toda la década con un total de 3,124.

Este fortalecimiento de la FAES no es aislado, responde a la predominancia de esta institución en las políticas y estrategias de seguridad -pública- de los gobiernos de la posguerra. En el caso de Bukele, su estrategia de seguridad llamada Plan Control Territorial ha priorizado en discurso la fase 4 denominada "Incurción", en la cual se anunció un incremento a 40 mil el número de militares para participar en tareas de seguridad.⁶⁴

*"La apuesta por la Fuerza Armada es evidente en materia presupuestaria. Entonces **eso llama mucho la atención porque es en el ámbito de las prioridades políticas**, pues es bastante evidente que es algo a lo que se le está apostando"*⁶⁵

Un elemento adicional se relaciona al número de militares asignados a tareas de seguridad, para 2020 este número aumentó de 6,891 a 8,516, manteniéndose con un número similar para 2021 con un total de 8,626 militares. Sin embargo, para enero de 2022 el número de militares casi se duplicó a 15,259, en un contexto en el que el gobierno "controlaba" las estadísticas de homicidios.⁶⁶

⁶¹ Corporación Latinobarómetro. Informe 2021, 64.

⁶² El Militarismo se entenderá como la ideología que aspira a una mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad.

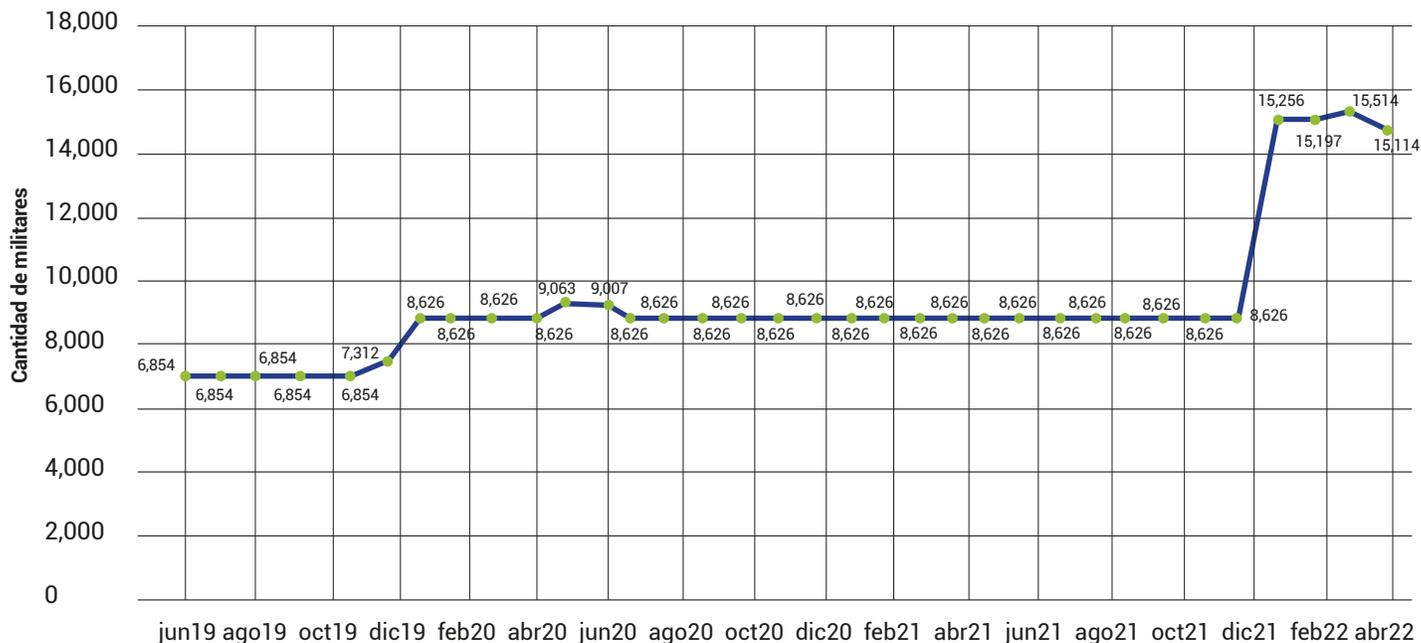
⁶³ Ezequiel Barrera y Carmen Valeria Escobar, "Bukele elimina Consejo de Seguridad y centraliza estrategia en su gabinete", Revista GatoEncerrado, 31 de octubre de 2019.

⁶⁴ Casa Presidencial, "presidente Nayib Bukele lanza Fase IV del Plan Control Territorial con la incorporación de 1,046 elementos militares", 19 de julio de 2021.

⁶⁵ Entrevista a Edgardo Amaya Cobar, abogado y experto en seguridad.

⁶⁶ Todos los datos son tomados del Ministerios de Defensa Nacional.

Gráfico 4: Total de militares asignados a tareas de seguridad pública en la administración Bukele



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de la Defensa Nacional

Entre las medidas más características del gobierno de Bukele está su continua apelación a la fuerza militar como brazo de ejecución de las políticas de seguridad y un sistema de toma de decisiones caracterizado por el “orden y mando” que no atiende a los procedimientos ni al necesario acatamiento de las leyes en el marco de la democracia. Este escenario llevaría a prestar atención nuevamente a los lazos que se establecerían entre el Ejecutivo y la Fuerza Armada ya que representan una clara diferencia que el proyecto político de Bukele pretende marcar en comparación con las administraciones anteriores.

“Creo que es importante revisar que Bukele no es que llega aislado y sin asesores. O sea, todos sabemos sobre las comunicaciones de Bukele con algunos mandos fuertes del FMLN de cuando ostentaban el poder, entonces ellos saben muy bien cómo se construyeron o cómo pudieron construir esos pasos [con la fuerza armada] y se han aprovechado ahora para replicarlo ya con el matiz que significa un presidente con un arrastre popular sin precedentes”⁶⁷

Actualmente, los índices de violencia y criminalidad han disminuido sustancialmente según datos oficiales de instituciones como la PNC y la FGR. La reducción de estas cifras es gracias a la implementación del PCT a lo largo de estos tres años, de acuerdo con el discurso del mismo Bukele y el resto de los funcionarios. Sin embargo, expertos cuestionan la permanente incorporación de militares ante una situación de seguridad supuestamente ya controlada por el Estado.

“Aquella justificación de los elevados niveles de violencia ya no ampara la necesidad de apoyo militar, por lo menos en las proporciones que se tuvo antes. Pero al contrario de esta conclusión, el gobierno lo que dice es que vamos a duplicar o triplicar el tamaño de la Fuerza Armada, lo cual es claramente un contrasentido. Y entonces, obviamente las motivaciones son diversas al mantenimiento de la seguridad”⁶⁸

⁶⁷ Entrevista a Daniel Valencia, periodista de La Prensa Gráfica.

⁶⁸ Entrevista a Edgardo Amaya Cobar, abogado y experto en seguridad.

Tal como se ha señalado, este fortalecimiento a la Fuerza Armada no ha sido un elemento exclusivo de la administración Bukele, como se ha descrito en los capítulos anteriores, año tras año y gobierno tras gobierno la Fuerza Armada ha recibido beneficios reales por su "lealtad y subordinación al poder civil". Sin embargo, en un contexto de debilitamiento de los controles democráticos y de las garantías constitucionales, se advierten riesgos ante un posible escenario que profundice la impunidad ante hechos violatorios de derechos humanos o bien ante riesgos mismo que represente la disidencia, la protesta social y otras manifestaciones de descontento como ha ocurrido en otros países de la región.

Cambios importantes en la administración Bukele

Para asegurar su popularidad, Bukele ha recurrido a los militares para realizar actividades civiles, principalmente aquellas que van más allá de las atribuciones que la FAES por orden constitucional y por ley ya prestan al Estado, como su servicio ante desastres naturales, por ejemplo, a través de su colaboración junto a distintas instituciones (remilitarización): entrega de paquetes alimentarios, presencia en centros de vacunación COVID-19, control de plaga de langostas, instalación de cercos militares en zonas fronterizas por supuesta actividades relacionadas con el narcotráfico, conducción de transporte colectivo, entre otras, pese a que la Ley Orgánica de la FAES no contempla la actuación militar en este tipo de actividades.

En la Memoria de Labores de la FAES 2020-2021⁶⁹, se registra el trabajo en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), para el combate de la Plaga de Langostas en junio de 2021, algunas de las tareas asignadas fueron: a) toma de muestras, b) detección de brotes de la plaga, c) detección de mangas a través del radar de CEPA, d) monitoreo, e) transporte de personal, f) seguridad, g) reconocimiento de ruta de migración en países vecinos y h) patrullajes costeros e insulares.

Más recientemente, se ha anunciado el desarrollo del Plan de Prevención y Seguridad Escolar⁷⁰, que incluye patrullajes dentro y fuera de los Centros Escolares, para reducir posibles agresiones. Si bien este convenio se ha firmado entre el Ministerio de Educación y la Policía Nacional Civil, la FAES mantiene presencia en este tipo de patrullajes en los perímetros de los centros escolares.

Otro de los vínculos de la FAES en el gobierno de Bukele ha sido la atención a la emergencia por COVID-19. En el mes de marzo se aprobó un estado de emergencia a nivel nacional y como ha sido usual en el gobierno actual se aprobaron una serie de medidas de restricción a derechos fundamentales, entre las cuales otorgó medidas legales y discursivas a la PNC y FAES para hacerlas cumplir.

En el año 2021, el protagonismo vuelve el foco a la Fuerza Armada con la puesta en marcha del "Plan de Vacunación COVID-19", en el cual el **Comando de Sanidad Militar** monitorea la distribución, custodia y logística de las vacunas.⁷¹

*"Los policías y militares vigilaban de cerca el traslado del primer cargamento de vacunas desde el Aeropuerto Internacional de El Salvador "San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez" al Centro Nacional de Biológicos"*⁷²

En este caso, la gestión del Plan sugiere un primer plano de acción para la Fuerza Armada y un segundo plano para el Ministerio de Salud. (**Centro Nacional de Biólogos – CENABI**)⁷³

⁶⁹ Ministerio de la Defensa Nacional. "Memoria de Labores FAES 2020- 2021", recuperada en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mdn/documents/492250/download>

⁷⁰ Página Web oficial del Gobierno de El Salvador <https://www.presidencia.gob.sv/en-el-entorno-de-algunos-centros-escolares-hay-mayor-presencia-de-policias-y-militares-como-parte-del-plan-de-seguridad-del-gobierno/>

⁷¹ Publicación de la cuenta oficial de Twitter de la secretaria de Prensa de la Presidencia Secretaría de Prensa de la Presidencia en Twitter: "#PlanDeVacunaciónCOVID19 | La @FUERZARMADASV y la @PNCSV trabajan de forma articulada para garantizar la seguridad de las vacunas anti-COVID-19, de acuerdo con la asesora médica del Comando de Sanidad Militar, Karla Edith Trigueros. <https://t.co/i98TuemCrc> / Twitter

⁷² Página Web oficial del Gobierno de El Salvador Gobierno del presidente Nayib Bukele articula esfuerzos para reforzar la seguridad en el desarrollo del plan de vacunación contra el COVID-19 en todo el país - Presidencia de la República de El Salvador

⁷³ Publicación de la cuenta oficial de Twitter de la Secretaria de Prensa de la Presidencia Secretaría de Prensa de la Presidencia en Twitter: "#PlanDeVacunaciónCOVID19 | El Centro Nacional de Biológicos (CENABI) ha sido transformado por el Gobierno del @nayibbukele para garantizar la cadena de frío de las vacunas anti-COVID-19, detalla la asesora médica del Comando de Sanidad Militar, Karla Trigueros. <https://t.co/x1YlqoCgwB> / Twitter

Dentro de las medidas implementadas por el gobierno durante la pandemia, se incluía además la distribución de paquetes alimenticios⁷⁴ en todo el territorio nacional la cual estuvo acompañada por la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil.

*"De este modo los policías y militares son pilares para apoyar el reparto de los paquetes y dar seguridad a las diferentes instituciones del Gobierno que están involucradas en esta tarea desde ayer, en las diferentes comunidades, municipios y departamentos de todo el país"*⁷⁵

La más reciente participación de la FAES se ha presentado como producto de la captura del empresario Catalino Miranda en el mes de marzo de 2022⁷⁶. En este operativo se retiró la concesión de las rutas 42 y 152 que administraba la sociedad ACOSTES por lo que a raíz del decomiso se realizó un despliegue militar y una conferencia de prensa presidida por el ministro Francis Merino Morroy en la que se anunciaba el control de las unidades por parte de la Fuerza Armada de un total de 293 unidades.

En realidad, incorporar a estos elementos en la sociedad sirve, entre otras cosas, para reforzar la imagen de efectividad que el Ejecutivo pretende instalar en la esfera pública. De acuerdo con los datos del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), respecto a la calificación que la población les otorga a las instituciones públicas, la Fuerza Armada es la que ha resultado mejor evaluada en los últimos tres años. Al cierre de los años 2019, 2020 y 2021, se muestra que la población salvadoreña otorga mucha o alguna confianza a la Fuerza Armada con porcentajes de aprobación de 60.4%, 72.6% y 63.3% respectivamente. Por otro lado, la PNC se ha mantenido por debajo de la imagen que proyecta el ejército en la opinión pública con un porcentaje de 55.4% en 2019, 67.1% en 2020 y 56% en 2021, a pesar de ser la principal institución encargada de garantizar la seguridad de la población.

Expertos en temas de seguridad afirman que la Fuerza Armada siempre tendrá una buena percepción debido al papel que ha protagonizado en la historia del país.

*"Hay varias explicaciones. Una porque a la FAES se le creó históricamente en El Salvador el perfil de ser aquella columna vertebral sobre la que descansó la República. A la FAES se le concede este halo místico por los actores políticos, por los medios de comunicación, de la propia gente que piensa que su intervención es una varita mágica que soluciona los problemas"*⁷⁷

Desde que llegó a la presidencia, Nayib Bukele planteó claramente la manera en la que desempeñaría su gestión. La dinámica de sus decisiones ha estado enmarcada bajo la lógica de ordenar y acatar; las cuales se materializan a través de tweets, decretos exprés y cadenas nacionales de radio y televisión. En esta línea, la Fuerza Armada ha acatado con total subordinación este tipo de medidas.

Tras la toma de posesión en junio de 2019, Nayib Bukele designa como nuevo ministro de Defensa a René Francis Merino Morroy, el primer militar proveniente de la Fuerza Naval en asumir ese cargo. El ministro en turno ha asumido su rol de subordinación al ejecutivo, no obstante, tomando una postura clara de obediencia a su comandante en jefe hasta de aquellas que tienen que ver con acciones fuera del marco constitucional. El mismo presidente lo ha definido como "el mejor ministro de defensa que ha tenido El Salvador" en su cuenta de Twitter el 8 de agosto de 2022.

Merino Morroy tiene el grado naval equivalente a coronel y es graduado del US Naval War College de Estados Unidos. Ha ostentado el cargo de jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Naval desde 2015, período durante el cual "se han realizado importantes decomisos de droga y golpes al crimen organizado en el ejercicio de la defensa nacional de las aguas territoriales salvadoreñas"⁷⁸.

⁷⁴ Página Web oficial del Gobierno de El Salvador Policías y militares reparten paquetes alimentarios y brindan apoyo en el cerco sanitario de San Francisco Gotera, Morazán - Presidencia de la República de El Salvador.

⁷⁵ Página Web oficial del Gobierno de El Salvador La nueva visión social de la Fuerza Armada y de la PNC confirma que soldados y policías hoy están cercanos a la gente y sus necesidades alimentarias - Presidencia de la República de El Salvador

⁷⁶ La Prensa Gráfica. Militares conducen unidades de rutas 42 y 152 decomisadas a Catalino Miranda y Gobierno anuncia contratación de motoristas, 13 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Estos-son-los-autobuses-que-cubriran-servicio-de-la-ruta-42-y-152-ante-retiro-de-concesion-de-linea-y-captura-de-Catalino-Miranda-20220313-0013.html>

⁷⁷ Claudia Espinoza. "Propaganda influye en la imagen de Ejército y PNC", La Prensa Gráfica, 23 de enero de 2021.

⁷⁸ Alberto López, "El capitán de navío René Merino, nuevo ministro de Defensa de El Salvador", Infodefensa, 3 de junio 2019, edición en español, <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3129819/capitan-navio-rene-merino-nuevo-ministro-defensa-salvador>.

El 9F como máxima expresión del autoritarismo de Bukele

El 9 de febrero de 2020, Bukele, con apoyo de la FAES, llevó a cabo la irrupción de la Asamblea Legislativa para presionar a los diputados y diputadas y obligarles a aprobar un préstamo de \$109 millones de dólares para implementar la Fase 3 del PCT, "Modernización", que tenía como objetivo adquirir fondos para comprar armamento y dispositivos tecnológicos para la PNC y la FAES⁷⁹. Ante el revuelo que generó este hecho nunca visto en la historia de El Salvador, de un poder legislativo tomado por los militares, el mandatario en una entrevista a un medio internacional afirmó que "lo de los militares fue solo un acto de presencia. Fijarse en esto es estar enfocándose en lo superficial"⁸⁰.

En el clima de agitación alentado por Bukele un día antes, el sábado 8 de febrero, el ministro de Defensa, René Francis Merino Monrroy, escribió en su cuenta de Twitter: "Reiteramos a los buenos ciudadanos que honraremos el juramento de obedecer al presidente de la República y comandante general de la Fuerza Armada en todas las ocasiones y riesgos, aun a costa de nuestras vidas"⁸¹. Sin embargo, en agosto del mismo año, Merino Monrroy fue interpelado por los diputados de la Asamblea Legislativa por doce horas y se desentendió de la invasión militar en el recinto legislativo. En su lugar, señaló al general Manuel Antonio Acevedo López, jefe del Estado Mayor Presidencial, como el responsable de haber ordenado el ingreso al Salón Azul de decenas de soldados armados con fusiles de asalto para rodear las curules de las y los diputados⁸². Finalizada la interpelación, el ministro no pudo comprometerse a no volver a participar en una movilización militar como la ocurrida ese 9 de febrero, pero sí dejó en evidencia su lealtad hacia Bukele.

De acuerdo con el Art. 11. de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada, el Alto Mando de la Fuerza Armada está integrado jerárquicamente por: a. El presidente de la República (comandante General de la Fuerza Armada); b. El ministro de la Defensa Nacional; c. El viceministro de la Defensa Nacional; d. El jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada; y e. El Subjefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada.

El Art. 31. de la misma Ley describe que la misión fundamental del ministro de la Defensa Nacional es asesorar al presidente de la República en lo relativo a la política de Defensa Nacional, y es el canal de comunicación de todas las órdenes y disposiciones emanadas de la Comandancia General (el presidente) hacia los diferentes escalones de mando de la Fuerza Armada.

De aquí se comprende la importancia que las decisiones del presidente Bukele en estos tres años de gestión han logrado posicionar la figura de René Merino Monrroy y a la Fuerza Armada, por lo tanto, es potencialmente destacada la injerencia política que esta institución tendría en determinadas coyunturas nacionales.

Devolver el "rol político" mediante la reforma constitucional

El sábado 23 de enero de 2021, el equipo AdHoc que estudia las propuestas de reformas a la Constitución de la República de El Salvador citó a representantes de la Fuerza Armada, con el objetivo de escuchar sus planteamientos. El ministro de Defensa, René Merino Monrroy, propuso, entre otras, definir el rol de la Fuerza Armada como actor político.

"Ahí está en una situación que políticamente lo está haciendo, pero, sin embargo, al ver la Constitución como tal, algunos dicen que no debería de hacerlo porque se está metiendo en política. Entonces, creemos que, al agregar alguna parte a este artículo, eso se resuelve para que se entienda que hay un cierto límite hasta donde él (miembro de FAES) sí puede participar"⁸³

Según expertos constitucionalistas, uno de los peligros es que el Ejército pueda "legalizar" el rol político y al servicio del poder Ejecutivo, que ha desempeñado desde gobiernos anteriores y aumentado en el actual⁸⁴.

⁷⁹ Para más información ver: SSPAS. "Uso de tecnología en las políticas de seguridad en El Salvador: los riesgos en los derechos humanos", 2021.

⁸⁰ Jacobo García. "Si fuera un dictador habría tomado el control de todo el Gobierno anoche", El País, 10 de febrero de 2020.

⁸¹ RT. "Bukele irrumpe en la Asamblea Nacional con militares y abre una crisis institucional en El Salvador", 10 de febrero de 2020.

⁸² Xenia Oliva y Gabriela Villarreal. "ministro de Defensa niega su responsabilidad en el 9F y señala al jefe del EMP", Revista GatoEncerrado, 24 de agosto de 2020.

⁸³ Melissa Pacheco. "ministro de Defensa pide rol político para miembros de la FAES", La Prensa Gráfica, 24 de enero de 2021.

⁸⁴ Karen Moreno. "Constitucionalistas advierten que la FAES busca legalizar su rol político", Revista GatoEncerrado, 25 de enero de 2021.

El Salvador es firmante del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, el cual establece que los países de la región deben mantener un cierto equilibrio en el uso de las Fuerzas Armadas. El Art. 4 expresa que cada una de las partes establecerá y mantendrá en todo momento un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por las autoridades civiles constitucionalmente establecidas; velará porque dichas autoridades cumplan con sus responsabilidades en ese marco y definirá claramente la doctrina, misiones y funciones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente en ese contexto.

Tal y como afirma Jeannette Aguilar la excepcionalidad y temporalidad de la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública es fundamental. Primero, para evitar que nuestros países sean juzgados en la Corte Interamericana de Derechos Humanos por no limitar la utilización de las fuerzas armadas a los criterios de excepcionalidad, temporalidad, complementariedad, regulación y fiscalización. Segundo, para que esta narrativa no se torne una profecía autocumplida: las policías son débiles y por tanto deben utilizarse los militares, pero su utilización debilita aún más a las policías y dicha debilidad se mantiene como argumento para prolongar la participación militar⁸⁵.

Riesgos en el escenario actual

En los últimos años se han suscitado diversos hechos que evidencian las razones políticas del fortalecimiento hacia la Fuerza Armada dotándola de recursos financieros y humanos, permitiendo así descifrar por qué esta institución es tan importante actualmente para la administración de Nayib Bukele.

Los datos anteriores dan cuenta de la importancia que representa el papel de la FAES para la población y lo cual es aprovechado por la administración Bukele para fortalecer esa imagen que los militares proyectan actualmente en la sociedad salvadoreña, construyendo así una narrativa que extiende el poder del discurso oficial sobre la situación de seguridad difundido a través de distintos medios de comunicación.

*"Las decisiones se imponen; decisiones políticas con fuerza militar y se fomenta la percepción de la ciudadanía de que necesita a los militares para estar segura. Aunque la realidad grite lo contrario"*⁸⁶

Además, expertos afirman que estos políticos recurren indispensablemente a la institución militar para enfrentar cualquier crisis y así darle prestigio o popularidad a su gestión (khakiwashing).

*"Controla al ejército, lo ocupa como su brazo armado para hacer la propaganda de que en realidad está luchando contra la inseguridad, cuando todos sabemos que de fondo real lo que puede estar ocurriendo es un pacto, con lo cual hay un tercer brazo armado a su servicio que es el de las pandillas [...] creo yo que uno de los grandes éxitos de Bukele es que tiene a tantos asesores y tiene montado un canal y mecanismo de propaganda tan exitoso que cualquier cosa que se salga en contra no logra penetrar"*⁸⁷

Finalmente, todos estos esfuerzos por fortalecer la imagen de la Fuerza Armada también pueden tener repercusiones en el trabajo de la Policía Nacional Civil.

*"Una de las consecuencias que uno extrae del fortalecimiento actual de la Fuerza Armada es que pone en igualdad o superioridad de condiciones a la Fuerza Armada sobre ciertas capacidades operativas de la Policía Nacional Civil"*⁸⁸

Poner un alto a la remilitarización debe ser una prioridad. Se deben limitar las actuaciones del ejército paulatinamente hasta suprimirlas, y de manera paralela iniciar un mayor fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, con el fin de que estas cumplan la función por la que fueron creadas, según el espíritu de los Acuerdos de Paz. Frente a este panorama

⁸⁵ Jeannette Aguilar. "El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente", IUDOP, 2016, 79.

⁸⁶ Entrevista a Entrevista a Celia Medrano, periodista, defensora de derechos humanos.

⁸⁷ Entrevista a Daniel Valencia, periodista de La Prensa Gráfica

⁸⁸ Entrevista a Edgardo Amaya Cobar, abogado, experto en seguridad.

CIDH ha reiterado la necesidad de cambiar el enfoque militarista de la seguridad nacional por una seguridad ciudadana poniendo como centro y eje de toda acción gubernamental a las personas, de manera que se fortalezca el Estado de derecho.⁸⁹

La Fuerza Armada ha impuesto por mucho tiempo una cultura política militar caracterizada por graves violaciones a los derechos humanos y por defender los intereses de los sectores con mayor poder económico del país.⁹⁰ Distintos sectores sociales han determinado que más bien, el debate debería centrarse en la posibilidad de que esta institución desaparezca y los recursos que se le destinan sirvan para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los sectores de la población que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

El recorrido abordado en las páginas anteriores ofrece un acercamiento a la relación que la Fuerza Armada sostiene actualmente con la administración de Nayib Bukele. A partir de esas nociones se pueden definir cuáles han sido los hechos que se mantienen en esa relación cívico-militar, en comparación con los gobiernos anteriores y cuáles son las diferencias ahora con Bukele en el poder

⁸⁹ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, publicado el 31 de diciembre de 2009.

⁹⁰ Lucio Reyes, "¿Puede ser la Fuerza Armada garante del Estado constitucional de derecho?", Noticias UCA, 4 de febrero de 2021.

Conclusiones

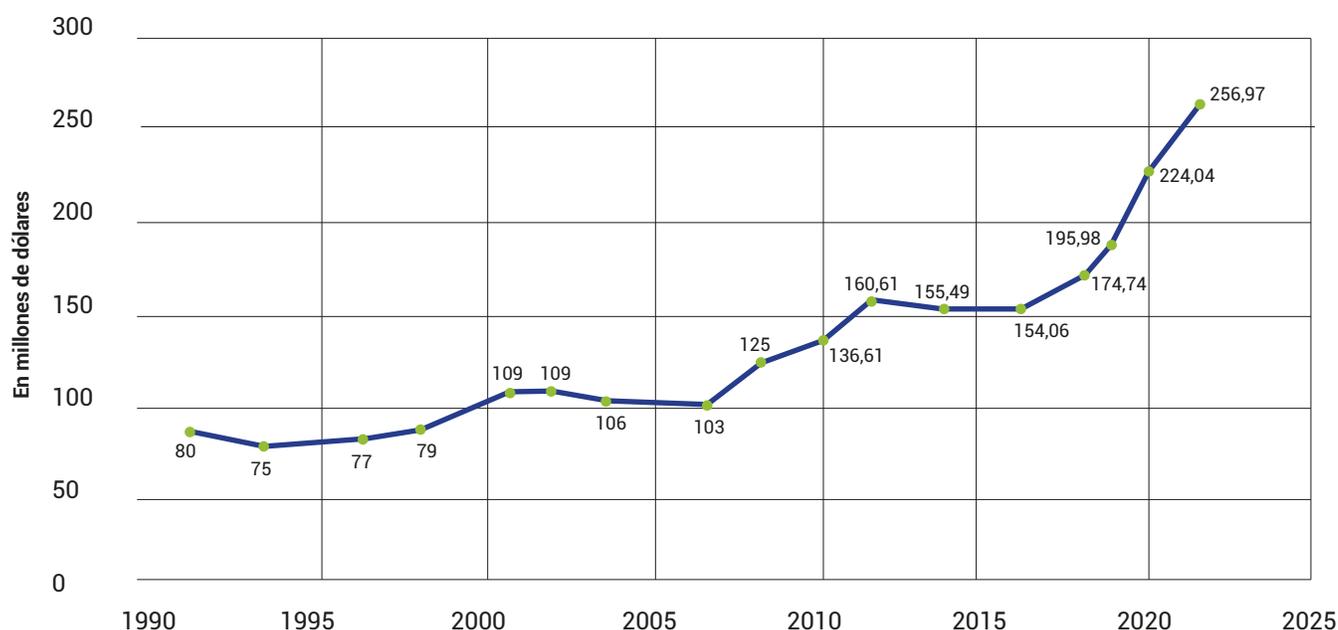
El recorrido histórico sobre el rol de la Fuerza Armada evidencia que esta institución nunca dejó de participar en el ámbito de la seguridad pública, aún después de que las reformas constitucionales en el contexto de posguerra redefinieron su rol, restringiendo su participación en el ámbito político y en la seguridad pública.

Sin embargo, pese estos cambios implementados en la última década de siglo XX y en adelante, cada gobierno ha tenido una justificación para mantener la presencia militar en las calles en apoyo a la Policía Nacional Civil. Esta presencia militar se ha amparado en la discrecionalidad sobre su uso en contextos “excepcionales”, que como otros estudios sugieren se han convertido en un rol permanente y cada vez más visible en la sociedad salvadoreña.

El fortalecimiento de la FAES y las políticas de seguridad

Las políticas de seguridad en El Salvador, están estrechamente ligadas a las estrategias de combate y persecución del delito. Las políticas caracterizadas por el “manodurismo” en las últimas dos décadas han permitido el fortalecimiento y la permanencia de lo militar en la seguridad ciudadana. Este rol en tareas de seguridad, ha permitido a la Fuerza Armada sobrellevar cierta pérdida de poder en el escenario político después de la guerra civil y le ha permitido generar acciones de fortalecimiento interno, las cuales se han orientado en dos elementos importantes: la asignación presupuestaria y el número de efectivos militares asignados a tareas de seguridad. presupuestaria y el número de efectivos militares asignados a tareas de seguridad.

Gráfico 5: Presupuesto Anual asignado a la Fuerza Armada, 1992-2021

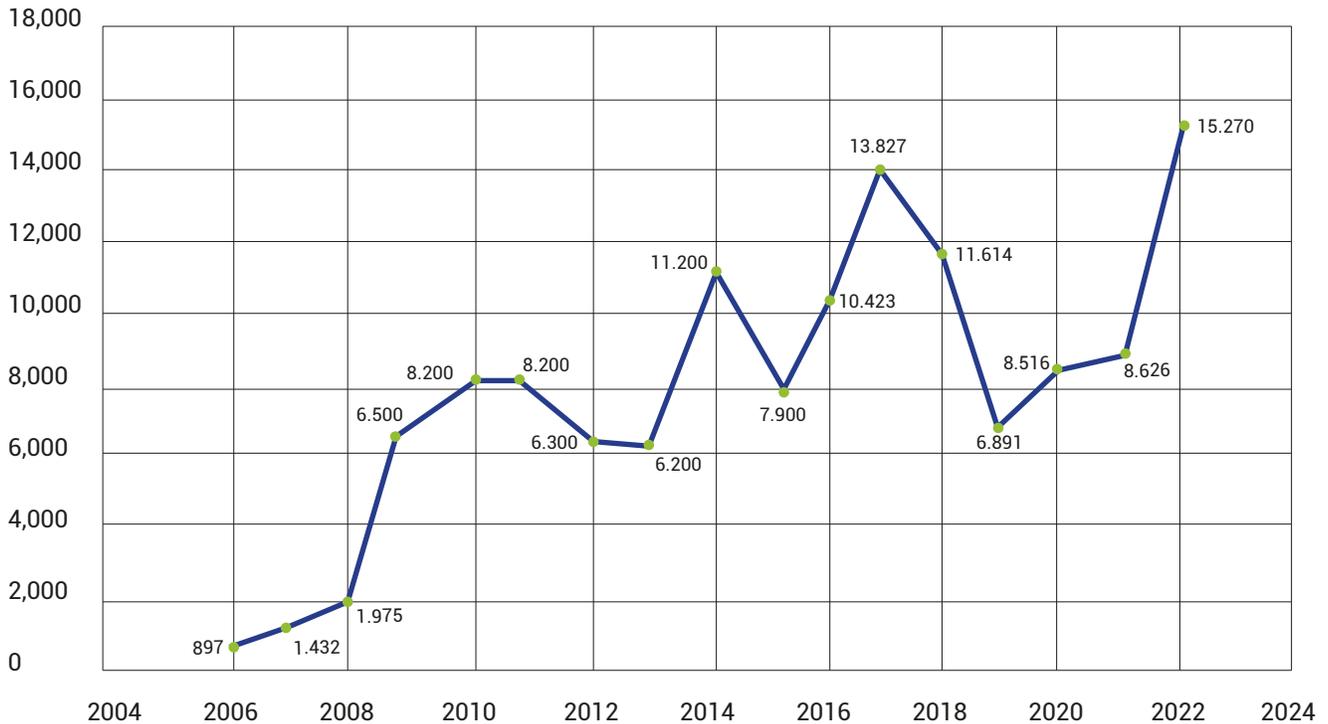


Fuente: Elaboración propia con datos de Aguilar “El Rol del Ejército en la seguridad interna en El Salvador”, y Ministerio de la Defensa Nacional.

En la posguerra, los gobiernos de Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol sostuvieron a la FAES como respuesta a la histórica violencia social ante la debilidad institucional de la reciente Policía Nacional Civil. Los gobiernos de Antonio Saca y Francisco Flores por su parte, se encargaron de configurar un nuevo enemigo común “las pandillas” que justificó desde entonces, políticas de carácter punitivo y populistas, caracterizadas por grandes despliegues policiales-militares, capturas masivas y aumento de penas. Este escenario fue propicio para que la FAES se mantuviera vigilante ante la amenaza de este enemigo de la tranquilidad y la paz de la sociedad salvadoreña.

Las medidas fracasadas de los planes mano dura y súper mano dura de estos gobiernos, no desaparecieron con las administraciones de Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén, quienes, a pesar de proponer acciones más integrales para el abordaje de la violencia, continuaron en la práctica impulsando medidas de carácter cortoplacista y represivas para atender el fenómeno de las pandillas que continuó siendo parte de la retórica del enemigo al cual combatir. Inclusive la administración Funes profundizó la relación de la FAES con el nombramiento de un militar – el General Mungía Payés- al frente del Ministerio de Defensa y después como ministro de Seguridad.

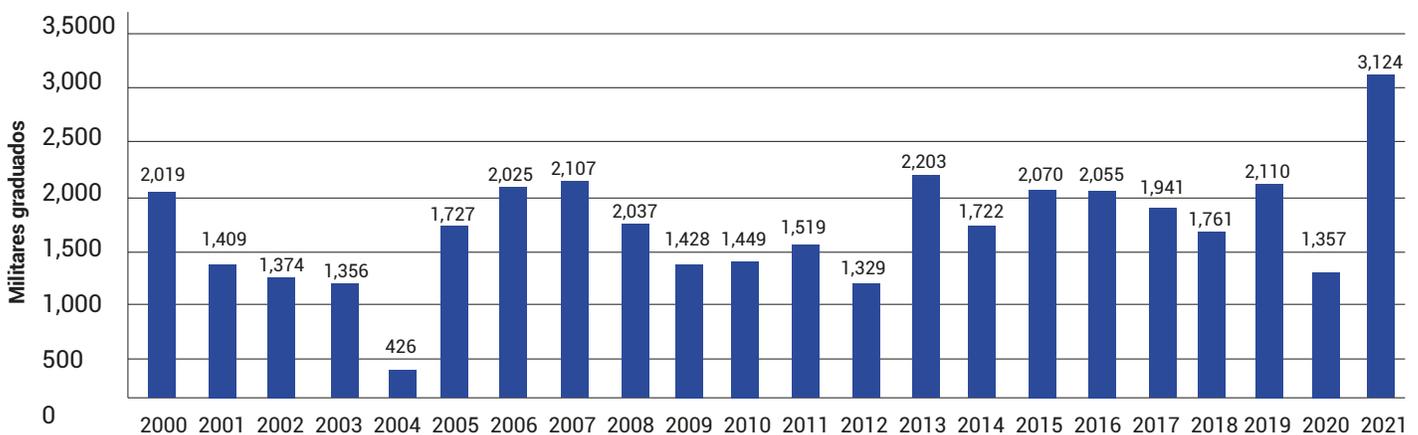
Gráfico 6: Cantidad de militares asignados a tareas de seguridad, 2006-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Aguilar y MDN. El dato de 2022 es hasta el mes de abril.

Durante estos cuatro gobiernos del siglo XXI, la FAES se fortaleció en términos presupuestarios y su participación en la seguridad fue más sostenida, aumentando el número de militares en este ámbito de manera considerable.

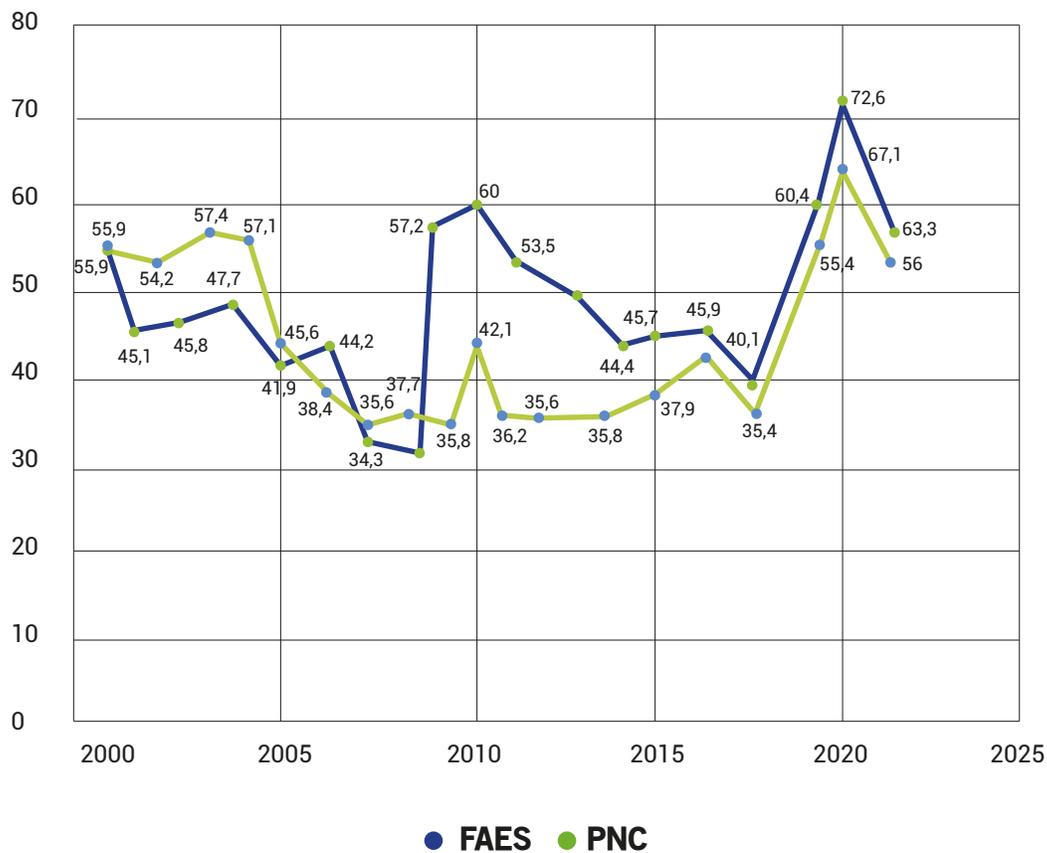
Gráfico 7: Número de Militares graduados de la Fuerza Armada, 2000-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de la Defensa Nacional.

Las resistencias a renunciar al control de ámbitos claves como la seguridad y la inteligencia, tanto en el pasado como en la actualidad, en franca contradicción con su mandato constitucional, ha demostrado que la institución armada sigue siendo una entidad con importante poder e influencia en los gobiernos de turno.

Gráfico 8: Porcentaje de la población que dijo tener mucha o alguna confianza en la FAES y la PNC en el período 2001-2021



Fuente: Elaboración propia con base en: IUDOP, Encuesta de evaluación del año (2001-2021)

Esto evidencia que el fortalecimiento democrático de la Fuerza Armada propuesto en 1992, no se consolidó. Contrario a ello, su reposicionamiento y su cada vez mayor protagonismo en la seguridad, ha propiciado la distorsión de su identidad y de su misión constitucional; en detrimento a la Policía Nacional Civil, la democracia y el Estado de Derecho.

Cambios

El discurso gubernamental sobre la disminución de homicidios y los índices de violencia en general ya no amparan la necesidad del apoyo militar en tareas de seguridad, sin embargo, la posición de la actual administración ha sido aumentar los recursos de la FAES y sus atribuciones a otros ámbitos más allá de la seguridad.

En El Salvador se espera que la remilitarización se nos presente a corto plazo/mediano plazo tanto en la forma como en el contenido. En la forma, cuando el discurso y la gestión del gobierno de turno estén fuertemente saturados de valores militares. En el contenido, cuando se observe la participación activa de la Fuerza Armada como apoyo en la administración pública, más allá del papel de garante de la seguridad que a lo largo de los años se le asignó junto a la PNC.

Una de las consecuencias que se extrae del fortalecimiento actual de la Fuerza Armada es que pone en igualdad o superioridad de condiciones sobre ciertas capacidades operativas de la Policía Nacional Civil. Una condición no antes vista - al menos con la intensidad actual- en administraciones anteriores.

El papel de las fuerzas armadas en los últimos años ha dejado un fuerte recordatorio de que este proceso de remilitarización en el país es problemático y hay riesgos para la estabilidad democrática por varias razones: primera, porque gobierno tras gobierno han logrado la incorporación de militares en distintos ámbitos violando la ley y debilitando la vigencia del orden constitucional; segunda, porque desconfigura las relaciones cívicas-militares en detrimento de la autoridad civil; y, tercera, porque genera impactos negativos tanto para la seguridad de las personas como para la vigencia de sus derechos.

Actualmente parece que hay una obediencia a la persona (Nayib Bukele) y no a la institucionalidad que regula los mandatos en términos de legitimidad y democracia. La Fuerza Armada hace lo que el presidente dicte sin ningún tipo de consideración respecto de la institucionalidad ni de la legalidad. Sin embargo, esta relación de dependencia se manifiesta de ambos lados: el papel de los militares en esta coyuntura contribuye como parte de las estrategias implementadas por Bukele, un presidente de corte populista, para mantener su imagen ante la incapacidad de resolver demandas sociales, beneficiándose de la imagen y valores que proyecta la institución castrense, y la Fuerza Armada se beneficia del apoyo que brinda a Bukele gracias a las exorbitantes asignaciones presupuestarias y la elaboración de una narrativa que permita posicionar positivamente a la institución castrense en el imaginario colectivo.

Estos nuevos roles están relacionados con evidente instrumentalización política por la imagen que representan y proyectan en la sociedad, en un contexto de crisis democrática y de derechos humanos. Como se evidenció durante la toma de la Asamblea por los militares o durante la gestión de la pandemia del COVID-19. Es en este escenario en los que se produce una intensificación de la militarización de la esfera pública y una mayor penetración visual de los imperativos militares a través las campañas comunicacionales, con el control de lo militar y los valores militares.

El recorrido de los cambios y continuidades en el rol de la FAES da muestra que la institución ha trascendido de ser en alguna medida "invisible" a ser un actor clave, con reconocimiento y posicionamiento político. Estas apuestas han tenido buenos resultados en el largo plazo para perfilar a la FAES como una de las instituciones que generan mayor confianza en la ciudadanía, alejándose cada vez más de lo establecido en los Acuerdos de Paz.

Nota metodológica

El estudio se enmarcó temporalmente en el periodo de la administración pública del presidente Nayib Bukele, particularmente entre los años del 2019 al 2022. No obstante, la investigación exigió analizar los cambios y continuidades en un periodo de larga duración, por lo que se consideró una revisión documental sobre la evolución histórica del rol de la Fuerza Armada a partir de los Acuerdos de Paz, periodo que será considerado como antecedentes determinantes del contexto. La investigación se centra en la dimensión espacial de las políticas y decisiones adscritas al territorio salvadoreño.

Este estudio se ha basado en al menos tres tipos de fuentes de información. La primera se centra investigaciones académicas relacionados al tema los cuales han realizado precedentes importantes sobre el desarrollo de la temática. La segunda fuente utilizada han sido entrevistas semiestructuradas a personas expertas en el tema. Por último, se ha hecho uso de algunas notas del periodismo de investigación que han profundizado en la temática más coyuntural.

Para el muestreo opinático se consideró la colaboración de personas expertas en la investigación del rol de las Fuerzas Armadas, especialistas en derechos humanos y seguridad ciudadana. Desde la aplicación del enfoque de derechos humanos se garantizó la participación y consulta de personas expertas que dentro de su tray conocimientos sobre las condiciones de grupos, que, por el contexto político, social y cultural del país, están propensos a profundizar su situación de vulnerabilidad.

En términos generales, se presenta un estudio de reflexión y síntesis del papel de la FAES en un contexto de larga duración, que genere claridad de los roles de continuidad y cambios que se han advertido en los diferentes gobiernos de turno y en la lógica de las políticas de seguridad implementadas en el país.

Bibliografía

- AGUILAR, Jeannette. El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente. Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática, 2016, p. 61-84.
- AGUILAR, Jeannette. Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018. San Salvador, Fundación Heinrich Böll-Stiftung, 2019.
- BONILLA OVALLOS, María Eugenia. Las instituciones de seguridad en los acuerdos de paz en El Salvador. 2012.
- CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Washington, 2009.
- CÓBAR, E. A. Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (12), 2012, p. 71-82.
- CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo, et al. El Salvador en transición: el proceso de paz. 1995.
- CRUZ, José Miguel, et al. La violencia en El Salvador en los años noventa: Magnitud, costos y factores posibilitadores. Inter-American Development Bank, Research Department, 1998.
- DAMMERT, Lucía; BAILEY, John. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, 2005, vol. 19, no 1, p. 133-152.
- DE PIERO, Sergio y Fraschini, Mariano. "El nuevo protagonismo de las Fuerzas Armadas en Sudamérica", El País, 17 de noviembre de 2021.
- FESPAD, "Planes de seguridad fracasan", 18 de febrero, 2010, comunicados. Recuperado de: <https://www.fespad.org.sv/planes-de-seguridad-fracasan/>
- FUENTES, Elsa. "Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿Espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos?", Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador. (San Salvador, Secretaría de la Cultura de la Presidencia, 2015)
- Informe de Organizaciones de Derechos Humanos, Seguimiento a las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Señora Agnes Callamard, elaboradas en ocasión de su visita oficial a El Salvador en 2018. San Salvador, 2020
- Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en El Salvador. San Salvador, 2020.
- ISACSON, Adam "What is Latin America's Political Turmoil Doing to Civilian Control of the Military?", Commentary WOLA, 10 de diciembre de 2019.
- PADILLA, Lilliana. Los derechos humanos en El Salvador desde los Acuerdos de Paz de Chapultepec, Revista Estudios, (38), 2019. Junio 2019-noviembre 2019
- REYNA, Verónica. Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en el salvador (1994-2016), San Salvador, Friedrich-Ebert-Stiftung en América Central, 2017.
- RIBERA, Ricardo. El Salvador: la negociación del acuerdo de paz ¿Un modelo para el mundo? Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 1994, no 37, p. 89-134.

- ROMERO, Fernando. "La herencia ruin del General Munguía Payés", Revista Factum, 05 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.revistafactum.com/herencia-munguia-payes/>
- RUIZ, Francisco Eliseo Ortiz. El Salvador 1991-1992: Acuerdo de Paz y Reforma Constitucional. 2017.
- SÁNCHEZ, Luisa. "La Sombra Militar", Revista NEXOS, 1 de marzo de 2022.
- VEJAR, Rafael Guido. Los Acuerdos de Paz: ¿refundación de la República? Observatorio Latinoamericano, 2012, no 9, p. 154-64.

VERDES-Montenegro, Francisco. "La (re)militarización de la política latinoamericana", en Documento de Trabajo, no. 14. Fundación Carolina, Madrid, 2020.
- VILAS, Carlos M. Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador. Papers: revista de sociología, 1996, p. 77-94.
- WALTER, Knut y Argueta, Otto. "Dilemas y paradojas de la Fuerza Armada de El Salvador". Recuperado de: <https://www.agenciaocote.com/blog/2020/10/05/dilemas-y-paradojas-de-la-fuerza-armada-de-el-salvador/>

