

Consolidar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: lecciones del trabajo comunitario en zonas de alto riesgo

Margriet Antoinette
Zoethout

Universidad de Ámsterdam,
Holanda
margrietzoethout@yahoo.com

Recibido: Mayo 13 de 2016
Aceptado: Agosto 31 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 115-203]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2991>

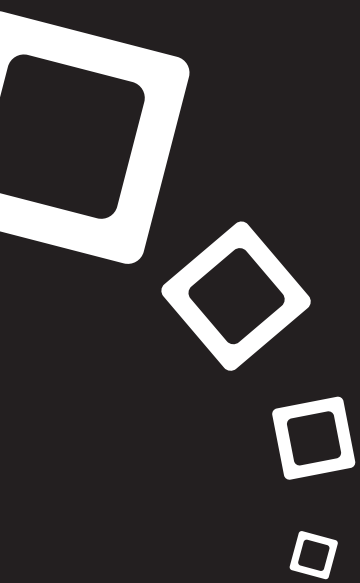
Resumen

Este artículo presenta la segunda parte de una investigación más amplia sobre la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, del Municipio de Santa Tecla, una zona de alto riesgo que por varios años estuvo bajo control de la Mara Salvatrucha. El establecimiento en 2012 de un puesto de Policía comunitaria en la colonia, sentó la base para un proceso de pacificación. Esto último aunado a varios beneficios adicionales en materia de seguridad, de servicios públicos y de programas de desarrollo y reinserción para la población local, que incluyó a jóvenes en riesgo y miembros de pandilla. El Estado ha podido recuperar el control social y territorial en la zona. Sin embargo, cambios de estrategias de seguridad pública y de dinámicas entre los distintos actores en el territorio, durante el contexto de las elecciones presidenciales en 2014 y municipales en 2015, generaron otros impactos en los esfuerzos de recuperación del territorio por parte del Estado. Existen indicios de nuevas expresiones de violencia pandilleril y, a pesar de la presencia permanente de la Policía en la colonia, se ha podido constatar que la pandilla todavía mantiene su propio sistema de control territorial. Déficits en la seguridad pública, en los servicios públicos y en la legitimidad del Estado, favorecen también el control social de dicha estructura en la zona.

Palabras clave

Control social y territorial, Estado, violencia, pandillas, Policía comunitaria, gobernanza.

* Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el décimo número de la revista "Policía y Seguridad Pública"



Consolidate State control in “The Mara Salvatrucha (Salvatrucha gang)” territory: Lessons from community work in high-risk communities

Margriet Antoinette
Zoethout

Universidad de Ámsterdam,
Holanda
margrietzoethout@yahoo.com

Received: May 13, 2016
Accepted: August 31, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 115-203]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2991>

Abstract:

This article presents the second part of a more extensive investigation of the San Jose del Pino and the San Rafael community of the Municipality of Santa Tecla, a high risk area that for several years was under the control of Mara Salvatrucha. The establishment in 2012 of a community police office in the community laid the basis for a peace process. This combined with several additional benefits in terms of security, public services and development and reintegration programs for the local population, which included youth in risk and gang members. The State has been able to regain social and territorial control in the area. However, changes in public security strategies and dynamics among the different actors in the territory, during the context of the presidential elections in 2014 and municipality elections in 2015, generated other impacts on the state's recovery efforts. There are indications of new expressions of gang violence and, despite the permanent presence of the Police in the community, it has been observed that the gang still maintains its own system of territorial control. Deficits in public security, in public services and in the legitimacy of the State, also favor the social control of this structure in the area.

Key words:

Social and territorial control, State, violence, gangs, Community Police, governance.

* Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the tenth issue of the “Policía y Seguridad Pública” Journal.

1. Introducción

El 24 de enero de 2013, se firmó el acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” en la colonia San José del Pino, donde pandilleros de la Mara Salvatrucha se comprometieron con las autoridades municipales y con la sociedad, para dejar de cometer homicidios y otros ilícitos, y donde el Gobierno –local y central- expresó el compromiso de generar oportunidades y apoyar la segunda fase de la tregua entre pandillas. En este marco, se implementaron varios programas, proyectos y actividades que han llevado a un cambio significativo en la colonia San José del Pino y en la comunidad San Rafael. Sus resultados incluyen índices de delincuencia más bajos, fortalecimiento de la gobernanza local y del papel de las autoridades de seguridad pública, el desarrollo de las comunidades con respecto a servicios públicos y convivencia y mejoras en el tejido social y en el sostenimiento local. La presencia, a partir de 2012, de la base de Policía comunitaria en la colonia San José del Pino –en el marco de políticas de seguridad pública preventivas- ha sido de importancia instrumental para echar a andar este proceso de cambio y desarrollo local. Es así que el Estado y la municipalidad, con aportes de organizaciones internacionales, han logrado restablecer su control en estas zonas.

Mapa 1 Municipio de Santa Tecla



Fuente: PNC, La Libertad Centro, Subdelegación Santa Tecla, Junio 2014.

La colonia San José del Pino está ubicada al sur-oriente de la ciudad de Santa Tecla en el departamento de La Libertad, y por décadas fue una de las colonias más problemáticas por considerarse un terreno controlado por la Mara Salvatrucha. A través de los esfuerzos del Estado, se logró restablecer el control territorial a partir de 2012 con la permanencia de una base policial en un lugar estratégico dentro de la colonia. Trabajando bajo el Modelo de Filosofía de Policía Comunitaria, se ha logrado un mejor acercamiento con la comunidad. Adicionalmente, se mantiene el monitoreo de la incidencia delictiva del sector por medio de un sistema de patrullaje en lugares identificados como críticos.

Sin embargo, una serie de obstáculos –respecto a la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, y respecto a las dimensiones y niveles que el Estado y el municipio ejercen en materia de control social– impiden un buen seguimiento del proceso de pacificación y desarrollo en San José del Pino y San Rafael. Como resultado, en el transcurso de 2014, se extendió un temor dentro de la población de posibles implicaciones serias para el tejido social, y se han podido constatar consecuencias negativas para el proceso de reinserción de jóvenes en riesgo y pandilleros “constructores de paz”. Además, se pudo constatar que hay obstáculos internos en la Policía Nacional Civil y obstáculos externos a nivel de comunidad y sociedad en general, que impiden un buen desarrollo del trabajo de la Policía comunitaria en ambas localidades.¹ Por último, se ve afectada la credibilidad del Estado en el proceso de pacificación debido a la falta de transparencia y claridad sobre su papel, a la falta de seguimiento debido a cambios de políticas de seguridad pública y a la politización de los proyectos de desarrollo comunitario, que parecen depender de coyunturas electorales.²

En el primer artículo, producto de la presente investigación, titulado ‘*Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo Santa Tecla Municipio Libre de Violencia*’ (Zoethout, 2015), que fue publicado en julio de 2015 en la séptima revista *Policía y Seguridad Pública* de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), no solo se relata el proceso de pacificación en las comunidades bajo estudio, sino también se han incluido varias recomendaciones para poder revertir la paralización de dicho proceso. Partiendo de la observación de que las políticas de seguridad pública preventivas no se pueden medir a corto plazo sino a largo plazo y a nivel local, se hizo un llamado urgente al Estado y la municipalidad para que asuman su responsabilidad en el proceso de pacificación en ambas localidades.

- 1 Los obstáculos internos se refieren a la falta y mal uso de recursos, a debilidades de cultura institucional, y contradicciones de políticas institucionales. Los obstáculos externos se refieren a la falta de control territorial policial, falta de colaboración de la comunidad, falta de mayor protagonismo del Estado, falta de información y marco legal adecuado, una opinión pública adversa, y falta de compromiso de la pandilla. Para mayores detalles, véase el primer artículo en la séptima revista *Policía y Seguridad Pública* de la ANSP (Zoethout, 2015).
- 2 Con el cambio en mayo de 2013 del ministro de Justicia y Seguridad Pública, General David Munguía Payés del Gobierno de El Salvador (GOES), durante el mandato del presidente Mauricio Funes (2009-2014), se genera un deterioro del proceso de la tregua culminando en abril de 2014 en un rechazo total de parte del GOES, perjudicando los proyectos en implementación a nivel de ‘municipios libre de violencia’. El actual Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), rechaza el modelo de diálogo con pandillas, y aunque en su Plan El Salvador Seguro enfatiza la prevención de violencia, sus políticas de seguridad pública implementadas por los cuerpos de seguridad –tanto Policía Nacional Civil como Fuerza Armada–, se caracterizan por ser represivas al estilo del Plan Mano Dura implementado por los antiguos Gobiernos de ARENA. El presente artículo no tiene como objetivo dilucidar la polémica que generó el fenómeno de la tregua ni analizar la tregua como tal, sino que se trata de una investigación sobre las dinámicas sociales y territoriales que se dieron durante la influencia de ese evento, en particular lo relacionado con la definición e implementación en la comunidad del concepto ‘municipios libres de violencia’. Para un análisis de la tregua a nivel nacional, municipal y local; véase la tesis: *Enhancing Citizen Security on the Frontline: a Case Study of the Gang Truce in San José del Pino, El Salvador*. (Zoethout, 2014).

Para dar seguimiento al monitoreo del proceso, se realizó una segunda investigación de campo, a petición de la ANSP, para medir las condiciones actuales de control social y territorial en la colonia San José del Pino y en la comunidad San Rafael. El punto de partida de esta nueva investigación se enfoca en los diferentes cambios que han surgido a partir de septiembre de 2014:

- Cambios de estrategias de políticas de seguridad pública a partir de las gestiones del Gobierno de presidente Sanchez Cerén (junio 2014–junio 2019), y la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC).
- Desarticulación de los líderes representantes de la pandilla que estaban cooperando en el proceso de pacificación e interlocución con las autoridades locales y municipales.
- Desarticulación de líderes locales y actores claves de la comunidad debido a acciones represivas policiales.
- Cambio de mando de la base de la Policía comunitaria en San José del Pino en enero de 2015, y
- Cambios en las autoridades municipales a raíz de las elecciones de marzo de 2015.

El presente artículo analiza cómo se están viviendo, a nivel de comunidad, las consecuencias de estos cambios relacionados a las políticas de seguridad pública. ¿Cómo se valora hoy en día el despliegue de la Policía en la comunidad? ¿cómo ha evolucionado el desarrollo y la convivencia en la zona? ¿qué papel juegan el Estado y la municipalidad en ello, y cómo lo valoran los habitantes? ¿cómo ha evolucionado la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local y de prevención de violencia? ¿cuáles son los efectos de los proyectos de reinserción de miembros de pandilla? y ¿cuál es el efecto de las políticas actuales, que se caracterizan por ser más represivas, para el control social y territorial que ejerce el Estado en la comunidad? Esta evaluación lleva a un análisis de las actuales políticas de seguridad pública a nivel de comunidad con un enfoque específico en el control social y territorial, uno de los temas más debatidos en la actualidad salvadoreña.

2. Metodología

Este artículo está basado en un estudio de seguimiento a una investigación en Ciencias Sociales, en el marco de una Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Ámsterdam en 2014, cuyo producto ha sido la tesis “Fortaleciendo la seguridad ciudadana de primera línea en un campo de juego impugnado: un estudio de caso de la tregua entre pandillas en San

José del Pino, El Salvador”, (Zoethout, 2014). Las investigaciones en San José del Pino y San Rafael en 2014 y 2015, han sido un trabajo de campo de tipo etnográfico enfocado en una representación variada de la población local y otros actores locales (véase el Gráfico 1).

Una de las condiciones claves y más difíciles de la metodología etnográfica, es lograr acceso a un contexto social relevante al tema de investigación (Bryman, 2012). Aunque las comunidades bajo estudio podrían ser calificadas como ‘públicas’, según las definiciones de Hammersley y Atkinson (Bryman, 2012), el hecho de que se trata de territorio bajo control de la Mara Salvatrucha, las convierte en ‘espacios privados’, donde el acceso está restringido según las políticas del grupo que domina el lugar. Para solucionar el tema de acceso a estas zonas, la etnografía define dos tipos de investigadores: encubierto y abierto (Bryman, 2012). En este caso, a pesar del acceso limitado, se ha podido trabajar de forma abierta por la confianza que se había generado a raíz de la primera investigación de campo en 2014. Sin embargo, el uso de fuentes claves que conduzcan al investigador a situaciones, eventos o personas dispuestas a cooperar en la investigación (Bryman, 2012), en esta ocasión ha sido más restringido por los cambios de coyuntura ya mencionados. Además, el trabajo de campo que buscaba una interlocución con los entrevistados de la investigación anterior, inicialmente previsto para los meses de junio y julio de 2015, se tuvo que posponer por algunos acontecimientos adversos al trabajo que se pretendía concretizar.³

Tanto la primera investigación en 2014 como el estudio de seguimiento en 2015, se caracterizan por ser estudios de caso exploratorio cualitativos basados en métodos múltiples que incluyen: entrevistas semiestructuradas, entrevistas a fondo, observaciones participativas, conversaciones informales y análisis de fuentes secundarias. Las conversaciones informales, que tuvieron lugar en la zona bajo estudio y afuera, se pueden comparar con las ‘historias de crimen’, fragmentos narrativos de vidas personales que utiliza Moodie (2010) en su estudio sobre El Salvador posconflicto. Estas historias pueden arrojar luz sobre cómo los cambios en la estructura estatal y las circunstancias históricas, inciden y ayudan a conformar experiencias

3 El primer acontecimiento está relacionado a un operativo policial en la finca San Blas, municipio de San José Villanueva, departamento de La Libertad, a finales de marzo de 2015, que tuvo como resultado ocho personas fallecidas, entre ellas algunas pertenecientes a la Mara Salvatrucha provenientes de la colonia San José del Pino y de la comunidad San Rafael, donde fueron veladas las ocho víctimas. En el periodo posterior a lo sucedido en San Blas, se dieron varios operativos policiales represivos en San José del Pino y San Rafael, los que generaron un cambio negativo en el tejido social y en la convivencia en la zona, causando hermetismo en algunas fuentes claves de información de la zona, sobre todo los jóvenes en riesgo o miembros de pandilla. A esto se le agrega, el cambio de administración municipal en junio de 2015, que generó un estancamiento del acompañamiento de la alcaldía en el proceso de pacificación en la zona, perdiéndose la comunicación y la coordinación con los representantes de la administración anterior. Por lo tanto, por razones de seguridad de las fuentes de información, se tuvo que suspender las visitas a la zona bajo estudio y esperar que la coyuntura mejorara. No obstante, siempre se mantuvo el contacto con algunas fuentes claves para poder seguir monitoreando la situación en el terreno y para coordinar visitas de bajo perfil dando seguimiento a la presente investigación a través de observaciones participativas y conversaciones informales.

vividas y subjetividades sociales (Moodie 2010). En el caso de la presente investigación, se trataba de visualizar los efectos de las políticas de seguridad pública, a través de coleccionar y comparar ‘narrativos de vidas personales’ respecto al proceso de pacificación en la zona bajo estudio en el transcurso de tres años (2013-2016). Una diferencia con el estudio anterior que es de lamentar, es el hecho de que los miembros de la Mara Salvatrucha viviendo en la zona bajo estudio, ya no estaban dispuestos a participar, debido a la coyuntura represiva que estaban viviendo y, por consiguiente, a la pérdida de confianza en este tipo de investigación.

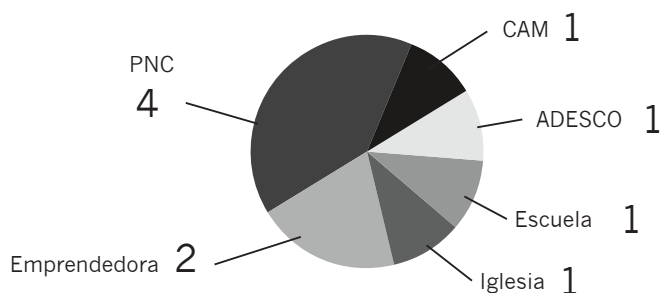
Por otra parte, el análisis de fuentes secundarias ha sido un trabajo permanente durante todo el período de estudio, y no se ha visto interrumpido por las coyunturas de seguridad. Se refiere sobre todo a documentos de políticas de seguridad pública, artículos de noticieros y de análisis en medios nacionales e internacionales, y otros estudios académicos relevantes a la temática de estudio.

Cuadro 1. Actores entrevistados

Nombre	Cargo / posición	Institución / lugar de habitación	Fecha de la entrevista	Lugar de la entrevista
Gilbert Cáceres	Director del Cuerpo de Agentes Municipales, Santa Tecla	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	7 de enero de 2016	Santa Tecla
Nelson Rivas Arroyo	Jefe del puesto de Policía comunitaria, San José del Pino	Policía Nacional Civil	8 de diciembre de 2015	San José del Pino
José Evedí Martínez	Exjefe del puesto de la Policía comunitaria, San José del Pino	Policía Nacional Civil	29 de febrero de 2016	Santa Tecla
Nombre reservado	Agente del puesto de Policía comunitaria, San José del Pino	Policía Nacional Civil	28 de diciembre de 2015	San José del Pino
Nombre reservado	Agente del puesto de Policía comunitaria, San José del Pino	Policía Nacional Civil	16 de junio de 2015	San José del Pino
Nombre reservado	Directora del Centro Escolar Luis Gonzaga	Centro Escolar San Jose del Pino	25 de junio de 2015	San José del Pino
Nombre reservado	Habitante	Colonia San José del Pino	22 de diciembre de 2015	San José del Pino
Nombre reservado	Habitante	Colonia San José del Pino	14 de enero de 2016	San José del Pino
Nombre reservado	Habitante	Comunidad San Rafael	2 de enero de 2016	San Rafael
Nombre reservado	Habitante	Colonia San José del Pino	8 de diciembre de 2015	San José del Pino

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Sectores seleccionados para la investigación



Fuente: Elaboración propia.

Por razones de seguridad se reservan los nombres y las categorías de los habitantes. Cabe mencionar que se trata de miembros activos de las comunidades, sea en Adescos o en otras plataformas de organización, que son originarios de la zona o tienen muchos años de trabajar ahí como profesionales públicos o privados, por ejemplo, de iglesias. Además, son los mismos representantes que han sido entrevistados en la primera investigación en 2014, con el objetivo de hacer un análisis en base a comparación de periodos. La cita textual de todas las fichas testimoniales en el presente artículo coincide fielmente con lo registrado en las entrevistas de la etapa de trabajo de campo.

3. Marco teórico

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), que fue instalado en septiembre de 2014 y que está compuesto por instituciones del Estado, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), iglesias, medios de comunicación, empresa privada, partidos políticos, y representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional, tiene entre sus principales objetivos proporcionar insumos que ayuden a enriquecer las políticas y planes nacionales de justicia, seguridad ciudadana y convivencia.⁴ Es por lo tanto que el CNSCC ha elaborado un diagnóstico sobre la inseguridad en El Salvador, resultando en el desarrollo del Plan El Salvador Seguro (PESS), que está organizado en torno a los cinco ejes de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, siendo: 1) prevención de la violencia, 2) persecución penal, 3) rehabilitación y reinserción, 4) atención y protección de víctimas, y 5) fortalecimiento institucional. El Plan tiene alcance nacional, no obstante, se focalizará en un primer momento en 50 municipios que han sido definidos a partir del diagnóstico elaborado por el CNSCC. El Plan, con su carácter integral, da respuesta a los factores estructurales de la violencia

4 Plan El Salvador Seguro. Resumen Ejecutivo. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, San Salvador, enero de 2015.

y criminalidad y, en este sentido, incorpora acciones que prevén resultados concretos en el inmediato (6 meses), corto (2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 años). El Estado es el responsable de implementar el PESS en asocio con las iglesias, la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional; mientras que el CNSCC asumirá el seguimiento y la controlaría para verificar la ejecución y evaluar periódicamente la eficacia y pertinencia de las acciones.

En su síntesis de prevención de violencia, el Plan El Salvador Seguro indica que la violencia e inseguridad está concentrada en territorios caracterizados por altos niveles de exclusión social, convergencia de factores de riesgo, acceso restringido a los servicios públicos y débil articulación de los mismos, en un contexto de patrones culturales portadores y reproductores de violencia y familias debilitadas en el cumplimiento de su misión de socialización. Por lo tanto, el Plan propone como estrategia una intervención articulada, interinstitucional e intersectorial para recuperar el control del territorio, focalizando acciones en los grupos poblacionales que viven en condiciones de mayor exclusión y vulnerabilidad a la violencia y a la criminalidad. Entre sus siete ejemplos de acciones en el marco de la prevención de violencia,⁵ el Plan contempla el incremento de la presencia del Estado en municipios prioritarios, y revisar la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, para que aquellos miembros que quieren salir de esos grupos e insertarse socialmente, puedan hacerlo. Como resultados previstos se detallan entre otros: 1) que la población de municipios priorizados dispongan de servicios institucionales eficientes para la prevención de la violencia, 2) incremento de uso de espacios públicos recuperados en los municipios priorizados, 3) reducción de la incidencia de delitos en los espacios públicos de los municipios seleccionados, y 4) reducción del número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan en los municipios seleccionados.⁶

Recuperar el control del territorio tiene prioridad primordial en el Gobierno actual del presidente Sánchez Cerén, no solo por ser un eje transversal de su Plan El Salvador Seguro, sino también porque al haberse fomentado la

5 Por cada eje del PESS, están formulados resultados concretos. Para el eje de prevención de la violencia se han formulado los siguientes siete resultados generales (los cuales individualmente están subdivididos en resultados más detallados): 1) Población de municipios priorizados disponen de servicios institucionales para la prevención de la violencia; 2) Incremento de uso de espacios públicos recuperados en los municipios priorizados; 3) Reducción de la incidencia de delitos en los espacios públicos de los municipios seleccionados; 4) Reducción de delitos cometidos con armas de fuego en los municipios seleccionados; 5) Reducción de números de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan en los municipios seleccionados; 6) Reducción de la violencia en la familia y otros abusos contra las mujeres; y 7) Incremento de casos de conflictividad vecinal que se resuelve a través de medidas alternas (CNSCC, 2015).

6 En junio de 2016, el presidente Sánchez Cerén anunció el Programa de Oportunidades de Empleo y Empleabilidad para la Juventud, como parte de las 'medidas extraordinarias de prevención', aplicando el término 'nini' para los jóvenes y niños/niñas que 'ni trabajan ni estudian'. <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/sanchez-ceren-dara-dinero-jovenes-ninis-116635>

tregua entre pandillas en 2012 por parte del gobierno anterior del presidente Funes, según críticos de la tregua, “se generó una profundización de la ‘territorialización’ de estos grupos, concediendo un más amplio y fuerte control de ‘sus dominios’”.⁷ Los niveles de violencia y la incapacidad de preservar la soberanía sobre todo el territorio, han generado una oleada de análisis y debate sobre la eficiencia de la administración actual, el funcionamiento del Estado y la posibilidad de que El Salvador se convierta en un Estado fallido.⁸

Los déficits de seguridad, de servicios y de legitimidad, hacen que un Estado que los padece se debilite progresivamente, hasta alcanzar una ingobernabilidad que conduce al colapso institucional y a la catástrofe sobre los habitantes del territorio (Sepúlveda, 2013). Sin embargo, los graves problemas del Estado salvadoreño, que lo han llevado a estar a las puertas de ser fallido, tienen sus raíces históricas en diferentes formas de organización social autoritaria y oligárquica y, de esas formas, quedan todavía demasiados residuos en las instituciones, en los partidos políticos y en la cultura misma.⁹ Políticas ineficientes y, en consecuencia, la falta de credibilidad, contribuyen también a la debilidad de un Estado, por ejemplo en el caso del poder coercitivo.

“En los últimos años en El Salvador, las autoridades han seguido implementando políticas predominantemente represivas que ya fueron comprobadas como ineficientes, dañando en el camino aún más la credibilidad y reputación de la Policía. En vez de establecer una imagen de una Policía preocupada por la situación de inseguridad local, quedó la idea de una Policía que no sabe cómo mejorar la seguridad y que necesita el acompañamiento del Ejército para operar en las zonas más delictivas”. (Savenije, 2011)

Parte de la estrategia del actual Gobierno para recuperar nuevamente territorios ocupados, es la implementación a nivel nacional de la Filosofía de Policía Comunitaria (FPC) y la creación y despliegue de unidades especiales de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Fuerza Armada (FAES). Según indica el Gobierno, “lo primero es controlar la situación, luego la idea es que entre la Policía comunitaria y con la entrada de la Policía comunitaria deben de entrar las instituciones de Estado y de Gobierno con sus programas, por

7 <http://www.laprensagrafica.com/2015/10/19/control-territorial-y-estado-fallido>

8 En agosto de 2014, dos meses después de la toma de posesión del presidente Sánchez Cerén, el arzobispo Monseñor José Luis Escobar declaró que El Salvador está a punto de ser un Estado fallido. El presidente Sánchez Cerén, en primer lugar, respondió que existe la posibilidad de que haya un Estado fallido, pero luego confirmó que ‘El Salvador no es un Estado fallido, porque el Estado sigue funcionando’. <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/20/el-salvador-estado-fallido>. En octubre de 2015, la discusión sobre un Estado fallido se repite en los medios de comunicación: <http://www.laprensagrafica.com/2015/10/19/control-territorial-y-estado-fallido>

9 <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-3102>

ejemplo salud, educación”.¹⁰ Un eje fundamental de la FPC es desarrollar procesos de integración Policía-comunidad, que permitan establecer y sostener relaciones positivas de los miembros de la PNC con las comunidades, a fin de crear una relación de socios estratégicos para coproducir seguridad.¹¹ En la práctica, es la inserción comunitaria la que constituye el primer eslabón en la cadena de vinculación y sostenimiento de las relaciones Policía-comunidad.

Por lo anterior, el análisis de las políticas de seguridad pública y de los procesos que ellas han generado en la colonia San José del Pino y en la comunidad San Rafael en los años de 2012 a 2015, se basa en los siguientes conceptos teóricos: control territorial, y Policía comunitaria con enfoque en la inserción comunitaria.

3.1 Control territorial

*“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el ‘territorio’ es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí, el monopolio de la violencia física legítima, (...) a todas las demás asociaciones e individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite”.*¹²

La misión del Estado salvadoreño es cumplir con el Art. 2 de la Constitución Salvadoreña que define que “toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”. Reducir los índices de delincuencia y lograr que los ciudadanos se sientan seguros, entonces, es tarea fundamental del Estado. Territorio es el ámbito espacial de validez dentro del cual el Estado ejerce su poder y cuya significación jurídica se exterioriza:

“De una manera negativa, en tanto que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo, positiva la otra, en cuanto las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado”. (Villalta, s/f.)

El territorio requiere de algún tipo de autoridad que controle, supervise e inflencie las actividades del área designada (Gutiérrez, 2009). Sin embargo, los límites geográficos no constituyen los límites naturales del movimiento de la gente o del actuar delictivo (Savenije, 2011).¹³ Esto coincide con la observación de Gutiérrez (2009) que “el territorio no es un área fija o dada,

10 Eugenio Chicas, Secretario de Comunicaciones de la Presidencia, 14 de mayo de 2015.

11 PNC, 2011.

12 <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>

13 El siguiente artículo en El Faro ilustra los efectos de los límites de territorios en la movilidad y la vida cotidiana de los habitantes de zonas bajo control del Barrio 18 y la Mara Salvatrucha: <http://www.elfaro.net/es/201512/salanegra/17702/Los-salvadoreños-cruzan-fronteras-de-guerra-a-diario.htm>

sino cambiante debido a que los intereses de un grupo o individuo para controlar un área cambian, por tanto, el territorio siempre va a requerir esfuerzos constantes para establecerse y mantenerse”.

Se ha argumentado que la transformación y la continuación de la violencia en Centroamérica contemporánea está fuertemente relacionada con las particularidades del paisaje institucional local, con lo cual una amplia gama de instituciones y grupos violentos (estatal, privado, civil, formal, informal, penal), entran en relaciones de conflicto, colusión, o colaboración, lo que resulta en una compleja red de actores violentos (Winton, 2012). Según Mackenbach y Maihold (2015) “las instancias estatales se ven claramente debilitadas en su esfuerzo por delimitar la violencia”, por lo que “las fronteras del Estado ya no funcionan como barras protectoras de la violencia hacia adentro, los órganos de seguridad logran cada vez menos responder con eficacia a los fenómenos transnacionales de la violencia y satisfacer las expectativas de la población”.

Como consecuencia, como indica Villalobos (2015), “todo vacío de autoridad en el territorio termina en dominio criminal, paramilitarismo o en linchamientos realizados por los propios habitantes”. El abandono estatal de (estos) territorios, con sus consecuencias de vacío de autoridad, ha sido uno de los factores determinantes de la aparición de pandillas juveniles en espacios donde ha desaparecido el monopolio estatal de la coerción y esta queda abierta a competencia y disputa (Pérez, 2015). Es así que en El Salvador existen amplias zonas en donde estructuras criminales, como la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, ejercen el control, y donde incluso las autoridades legítimas deben solicitar “permiso” para ingresar.¹⁴

Al comienzo de este siglo, las maras son oficialmente consideradas como la amenaza principal de la seguridad nacional en el “triángulo norte” de Centroamérica (Kruijt, en Mackenbach y Maihold, 2015).¹⁵ Se trata de agrupaciones formadas mayoritariamente por jóvenes, quienes comparten una identidad social que se refleja principalmente en su nombre, interactúan a

14 El siguiente caso es un ejemplo de la polémica actual en el país sobre el tema de control territorial. El Diario de Hoy publicó el 19 de diciembre de 2015, un amplio reportaje sobre el control que ejercen grupos de maras o pandillas en la capital y el resto del país, incluyendo mapas de sus zonas de control. La publicación luego fue considerada por la Policía Nacional Civil (PNC) como apología del delito de terrorismo, por lo que la PNC pidió a la Fiscalía General de la República (FGR) investigar y acusar al periódico. Según la PNC, el diario incurrió en la apología de actos de terrorismo al revelar la magnitud de las operaciones de las pandillas, magnificando su presencia, lo que provoca temor o terror en la población. Según el Diario de Hoy, no tenía otra motivación más que alertar preventivamente a la población para que tome sus precauciones a la hora de transitar por estas zonas, además de subrayar el derecho a la seguridad ciudadana con más presencia policial en los sitios más violentos. Véase: <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/maras-controlan-capital-salvadorena-96558> y también <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-16607-policia-de-el-salvador-acusa-periodico-de-apologia-al-terrorismo-por-mostrar-territori>

15 Kruijt solo se refiere a las maras, pero en base a la amplia literatura existente, hay que mencionar en este contexto a las pandillas también. El “triángulo norte” se refiere a El Salvador, Guatemala y Honduras.

menudo entre ellos y se ven implicados con cierta frecuencia en actividades ilegales (Savenije, 2011). Su identidad social compartida se expresa mediante símbolos y/o gestos (...) además de reclamar el control sobre ciertos asuntos, a menudo territorios o mercados económicos (Savenije, 2011). No se trata de fenómenos marginales, como indica Kruijt, sino de verdaderos sistemas de violencia. Cualquier estimación del alcance es difícil, pero tal vez debe de considerarse, según el mismo autor, que entre el 10 y el 20% de los territorios urbanos de las ciudades principales de América Latina, hay actores armados organizados, entre ellos las maras y pandillas, que se disputan el poder en base a “sistemas paralelos de violencia” cuyos jefes están sustituyendo a los representantes legítimos del orden y la ley (Kruijt, en Mankenbach y Maihold, 2015). El control territorial basado en el poder que le otorga el temor de la población, le permite impunidad en el desarrollo de otras actividades criminales: robo, extorsión, violencia física, violación sexual; así como el establecimiento de códigos de obediencia por parte de la población, que los convierte en autoridad establecida ante la ausencia de las autoridades estatales, cuyo ingreso no es permitido (Pérez, 2015). Estos actores armados no estatales juegan al mismo tiempo un doble papel en relación a los pobladores. Por un lado, ejercen violencia de distintas maneras (...) pero, por otro lado, no es coerción descarnada sino que también proveen ciertos bienes y servicios, especialmente protección respecto a actores violentos extracomunitarios y resolución de conflictos domésticos y entre vecinos (Pérez, 2015). El problema de la pérdida de control en los territorios, entonces, responde a una falta de presencia del Estado y la conexión de los agentes del Estado con las comunidades.

“La autoridad no es algo que se impone desde arriba, es una relación social y política basada en intereses, normas, identidades e ideas; continuamente reproducida y modificada en el día a día, en las expectativas compartidas y las lógicas causales de los individuos y las comunidades”. (Mason, 2005)

Es justamente la falta de autoridad en estos territorios lo que provoca que las comunidades busquen otras formas de llenar este vacío de las funciones del Estado, especialmente la seguridad básica, como argumenta Menkhaus (2007).¹⁶ En el caso de El Salvador, donde amplios territorios están bajo control de las maras y pandillas, son estos grupos criminales que se han convertido en una alternativa autoridad local. Para profundizar más sobre las estrategias territoriales de las pandillas y del Estado, Gutiérrez (2009)

16 “Communities that have been cut off from an effective state authority—whether out of governmental indifference to marginal frontier territories, or because of protracted warfare, or because of vested local and external interests in perpetuating conditions of state failure—consistently seek to devise arrangements to provide for themselves the core functions that the missing state is supposed to assume, especially basic security. These local efforts at governance vary widely in their effectiveness. Collectively, they reinforce the obvious but often overlooked observation that local communities are not passive in the face of state failure and insecurity, but instead adapt in a variety of ways to minimize risk and increase predictability in their dangerous environments”. (Menkhaus, 2007).

utiliza el concepto de *territorialidad*. La territorialidad es una estrategia geográfica que permite a las personas ejercer control sobre cosas y otras personas, por medio del control de un área específica. La territorialidad contiene tres relaciones interdependientes que revelan la lógica y el significado de la estrategia territorial de un grupo y/o individuo, según indica Gutiérrez (2009). Estas relaciones son: clasificación de un área, comunicación, y el ejercicio de control sobre un área.

La territorialidad implica una manera de clasificar un área. Clasificación es una de las maneras más eficientes y prácticas de ejercer control sobre un área, en tanto que no requiere la enumeración de cosas, personas o relaciones dentro del área; la sola clasificación de un área deja claro que no se puede entrar a un lugar específico. La territorialidad debe contener una forma de comunicación. Básicamente, la comunicación indica la posesión o exclusión de un área clasificada. El uso de fronteras es una de las formas más útiles y prácticas para comunicarle a un grupo o individuo una posesión porque requiere solo un signo. Se debe imponer *control* sobre el acceso al territorio. Esto se logra controlando lo que está dentro del área clasificada (por ejemplo, restringiendo la salida de personas u objetos), como también controlando lo que está afuera del área clasificada (por ejemplo, no permitiendo que ciertas personas u objetos ingresen al área clasificada).

Finalmente, la territorialidad en la pandilla usualmente se ha entendido, según Gutiérrez, dentro de las siguientes implicaciones: (a) las actividades de las pandillas se concentran dentro de su 'terreno'; (b) el terreno está relativamente atado; (c) el terreno es defendido contra invasores y las disputas contra otras pandillas se centran en invasiones intencionales de territorio; y (d) los miembros de la pandilla viven dentro del terreno. Varios aspectos explican el estrecho vínculo de las pandillas a lo local (Gutiérrez, 2009):

1. La limitada presencia del Estado en el nivel local que contribuye al surgimiento de organizaciones informales, por ejemplo, las pandillas, como alternativa para muchos jóvenes, las cuales crean sus propios mecanismos de funcionamiento, regulación y supervisión, desvinculados de las instituciones formales y atadas al lugar donde surgieron.
2. La limitada reproducción simbólica del Estado en el nivel local debido a la insuficiente o limitada materialidad del Estado para realizar dicha reproducción.
3. La migración y/o desplazamiento de varios miembros también ayuda a crear estrechos lazos con el barrio o lo local.

El Estado, según indica Gutiérrez (2009), clasifica áreas y comunica lo clasificado, usualmente, mediante el establecimiento de fronteras (aunque hace uso de otras señales, como rótulos y signos). Asimismo, las instituciones y

aparatos del Estado son lo más visibles en la tercera relación, el ejercicio del control del área clasificada. Distintos actores estatales, que pertenecen a diferentes instituciones, deciden sobre el acceso a un área en particular, o bien la salida de algún objeto o persona. Los funcionarios en las aduanas son un ejemplo del ejercicio de control respecto qué o quién entra y sale de un territorio. Policías y militares son también actores estatales que ejercen control y coerción sobre personas.

El grado de legitimidad y la calidad de la autoridad pública están altamente relacionados con qué tan capaz es el Estado de gobernar, con su capacidad de mediación en conflictos sociales y con el grado de estabilidad que ofrece (Mason, 2005). Partiendo de que el cimiento de la seguridad es el control del territorio por parte del Estado y los ciudadanos, Sepúlveda (2013) refiere a tres parámetros esenciales que permiten medir el cumplimiento de las obligaciones y el mantenimiento de las funciones que corresponden a los gobiernos estatales:

1. Garantizar la seguridad: la preservación de la soberanía sobre todo el territorio, el mantenimiento del monopolio de la fuerza y la protección de amenazas internas y externas fundamentalmente. Un Estado que fuera incapaz de extender la presencia del Estado a todo el territorio, que permitiera la existencia de guerrillas u otros grupos organizados armados (...), evidenciaría la existencia de un Estado con *déficit de seguridad*.
2. Garantizar los servicios básicos. Una administración que no cuente con una base de infraestructuras viables para el mantenimiento del soporte vital de su población, evidenciaría un *déficit de servicios*.
3. Garantizar las libertades ciudadanas que legitimen el sistema político. Cualquier atentado contra las garantías constitucionales arrojarán un claro *déficit de legitimidad*.

La inestabilidad producida por la falta de alguno de los componentes de estas garantías y la presencia de los déficits de seguridad, servicios y legitimidad, hacen que un Estado que los padece se debilite progresivamente hasta alcanzar una ingobernabilidad que conduce al colapso institucional y a la catástrofe sobre los habitantes del territorio (Sepúlveda, 2013).¹⁷ Villalobos (2015) por su parte, apunta a cuatro ejes estratégicos que “le permiten al Estado derrotar al crimen”: 1) la reforma de las instituciones de seguridad, 2) el incremento sustancial del pie de fuerza del poder coercitivo, 3)

17 A nivel internacional, el Fondo por la Paz (Fund For Peace, FFP), construye anualmente el Índice de Fragilidad de los Estados. Para el FFP, hay una situación de Estado Fallido cuando se tiene 1) pérdida de control físico del territorio, o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza, 2) erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones, 3) incapacidad para suministrar servicios básicos, e 4) incapacidad para interactuar con otros Estados. Cabe mencionar que en el Índice de 2015, El Salvador figura en el ranking 102 en la categoría de países en estado de *'advertencia'* que incluye 42 países en total. En la misma categoría figuran, de los países latinoamericanos, Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela: <http://library.fundforpeace.org/fsi>

la participación de los ciudadanos, y 4) la presencia integral del Estado en el territorio. Una vez el poder coercitivo ha tomado el terreno, controlado a los delincuentes y restablecido la seguridad, es fundamental que se hagan presentes todas las instituciones del Estado que brindan servicios públicos (Villalobos, 2015).

3.2 Policía comunitaria con enfoque en inserción comunitaria

Desde finales de 2010, el Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, ha venido ejecutando su “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia”, que incorpora entre otros aspectos, el fortalecimiento y la ampliación de esfuerzos interinstitucionales, respaldando el establecimiento de Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), la atención local al delito, la prevención, y el fomento de la Policía comunitaria (PNC, 2011). La Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC), define la Filosofía de Policía Comunitaria en su doctrina institucional como:

“Una concepción del deber ser una Policía en un país democrático, en la cual se genera una relación efectiva con la población, potenciando la participación de la comunidad en la identificación, priorización, prevención y resolución de problemas que le afectan, contribuyendo a mejorar su calidad de vida”. (Dirección General de la PNC, 2009)

Temas comunes de la FPC, según la PNC (2011), relevantes para el análisis de la presente investigación, son:

- **La comunidad como interlocutor y centro de la actividad policial.** Índole esencial de la Policía comunitaria es buscar que la comunidad sea su socio estratégico para afrontar el fenómeno de la inseguridad y la delincuencia, así como otras circunstancias que la comunidad define como problemáticas, sean estas delictivas o no. La estrategia de acercamiento comunitario crea vínculos cotidianos y sistemáticos.
- **La Policía favorece la creación de instancias organizativas comunitarias.** Aunque no necesariamente es la función de la Policía organizar a las comunidades, si facilita y promueve que los ciudadanos participen con iniciativas propias que favorecen la prevención del delito y el bienestar comunitario en general.
- **Principio de prevención.** La Policía comunitaria dirige su accionar a partir de la puesta en práctica de una lógica preventiva, focalizándose en las causas de los problemas.
- **Principio de corresponsabilidad.** Ciudadanos, policías, actores locales, alcaldes etc., comparten responsabilidades en la solución de los problemas de la comunidad.

- **Principio de territorialidad y de descentralización de los servicios.** La Policía busca integrarse en la comunidad, conociendo a sus líderes, identificando las dinámicas más comunes, rastreando los factores que propician la comisión de delitos, procesando la información que recoge, además de servir de puente y pivote para el desarrollo de otros servicios sociales que aumentan la calidad de vida de la comunidad.

La Filosofía de Policía Comunitaria tiene como fundamento teórico-práctico varios principios de actuación, algunos de ellos son: 1) ampliar el mandato policial tradicional, no limitándose únicamente al mantenimiento del orden, a la prevención uniformada y a la represión del delito, y 2) descentralizar y delegar responsabilidades hacia los patrulleros, propiciando la participación de todos los actores sociales, para que incidan en la planificación del trabajo policial de cada jurisdicción territorial (PNC, 2011). El trabajo de la Policía comunitaria en términos generales, se ubica en las comunidades, sin una sede o espacio físico propio, y las patrullas adscritas a puestos policiales, subdelegaciones o delegaciones, son asignadas para visitar y atender zonas específicas, tomando como base una serie de criterios como el tamaño de la población, los niveles de conflictividad y riesgo, el tipo de establecimientos existentes, entre otros aspectos (Esmail, 2014). La efectividad en el desarrollo de la función policial se garantiza en la medida en que se establecen relaciones de confianza con la comunidad (PNC, 2011). Al respecto, la **inserción comunitaria** constituye el primer eslabón en la cadena de vinculación y sostenimiento de las relaciones Policía-comunidad, las cuales deben desarrollarse de forma continua y cotidiana (PNC, 2011).

La **inserción comunitaria** es el proceso de acercamiento, comunicación y establecimiento de relaciones con los habitantes de un lugar determinado (Astorga-Biji, 1990). La inserción comunitaria tiene como propósitos específicos:

- Fortalecer o recuperar la confianza de la población.
- Identificar a los miembros que ejercen liderazgo en la comunidad.
- Conocer cómo está organizada la comunidad.
- Conocer sus problemas, amenazas, necesidades e intereses.
- Conocer sus capacidades o potencialidades.

Entre los aspectos que hay que tener presentes, según el Manual de Formación de Policía Comunitaria, para lograr con éxito la inserción comunitaria, se encuentran los siguientes aspectos:

- **Estar con la gente:** buscar estar presentes en la comunidad, acompañando y compartiendo activamente con sus miembros, respetando sus costumbres y tradiciones, en tanto que no violenten las normas legales (por ejemplo, a través de los servicios que se prestan como seguridad en fiestas, velaciones, aniversarios, etc.).
- **Conocer a la comunidad:** conocer las dinámicas propias de cada localidad, su tipo y nivel de organización, sus liderazgos, potencialidades y debilidades, así como sus expectativas, necesidades y problemas concretos, a fin de actuar en función de ellos.
- **Sentir con la comunidad:** se trata de aplicar una alta empatía hacia los problemas y las necesidades de la gente.
- **Mantener objetividad personal e institucional:** mantener la suficiente “distancia” personal e institucional, a fin de evaluar con objetividad cada hecho, solicitud, reticencia o conflicto presente en la comunidad.

El **poder** es “atributo de las relaciones sociales, caracterizado por el nivel de influencia, fuerza, predominio y efecto del comportamiento de unos sobre otros” (Yek Ineme, 2001). Por ende, cuando se habla de “poder”, implícitamente también se habla de términos tales como: control, dominio, fuerza, influencia, entre otros, todos ellos sinónimos del término **autoridad** (PNC, 2011). La autoridad se puede entender como un concepto basado en dos criterios: el **liderazgo** y el **mando** (PNC, 2011). El **liderazgo** proviene del reconocimiento de un grupo a uno de sus integrantes, como un individuo con capacidades para dirigir, ya sea por sus conocimientos, por sus habilidades o por su destreza para lograr el convencimiento de los demás y, por lo tanto, la calidad de líder no proviene de un nombramiento, sino que es ganada en la práctica (PNC, 2011). Por otra parte, administrativamente, el **mando** es delegado por un nivel superior, es por tanto un cargo o posición asignada. La **autoridad**, entonces, es una expresión de poder, que lleva implícita, además de ordenar y asignar recursos, guiar comportamientos a la hora de realizar actuaciones (PNC, 2011). El uso racional del poder y de la autoridad por parte de los policías, es un factor clave para lograr insertarse adecuadamente a la comunidad, ya que permite ganar la confianza de las personas, con el fin de facilitar la integración Policía-comunidad. El uso incorrecto del poder se da cuando, en una relación, una de las partes, de manera consciente, impide o dificulta la consecución de los intereses, objetivos y las necesidades de la otra parte, o bien, cuando para satisfacer sus objetivos, intereses o necesidades propias, pasa por encima o no respeta las del otro (Yek Ineme, 2001).

Hay riesgos de una incorrecta inserción comunitaria, ya que si no se tiene cuidado, la inserción comunitaria puede llevarse a cabo con dos posibles resultados perversos o indeseables (Astorga-Biji, 1990):

- 1. Inserción superficial:** es un acercamiento sin objetivos específicos, en el cual la Policía se limita a reaccionar solo cuando recibe un llamado o es buscado por los miembros de la comunidad, teniendo una visión externa y parcial, limitando la presencia policial a contactos esporádicos, sin que estos respondan a una verdadera planificación del quehacer policial.
- 2. Inserción disolvente:** en este tipo de inserción, el personal policial se involucra en la realidad comunitaria y se disuelve en ella, se entremezcla y se pierde entre la población. Así, se establecen relaciones de amistad por conveniencia, se fomenta la promiscuidad, las relaciones afectivas –formales e informales-, se entablan relaciones comerciales, etc., llegando a ser reconocido como “uno más” de la comunidad, perdiendo respeto y autoridad frente a ella.

4. Resultados

4.1. Contexto de políticas de seguridad pública

Las políticas de seguridad pública, tanto a nivel del municipio de Santa Tecla bajo la administración anterior del alcalde Oscar Ortíz (FMLN), como a nivel del Gobierno central (FMLN) a partir de 2009, tienen un fuerte énfasis en la prevención de la violencia.¹⁸ Entre 2012 y 2014, la municipalidad de Santa Tecla inició varios proyectos dirigidos a la prevención de violencia en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael. Dentro de sus políticas preventivas de seguridad pública destacaban cuatro niveles:

- **Prevención cultural:** está enfocada en la organización, formación y movilización ciudadana.
- **Prevención situacional:** aborda la planificación y el ordenamiento del territorio, el rescate del patrimonio, el espacio público y los servicios municipales de calidad.
- **Prevención instrumental:** se orienta a las herramientas de planificación, normas, ordenanzas y regulaciones orientadas a elevar la buena convivencia.
- **Prevención social:** se centra en la promoción y en el desarrollo de la educación, salud, deporte, cultura, empleo y productividad.

18 Es importante mencionar que las políticas de seguridad pública del gobierno de Presidente Funes al inicio se caracterizaban, a diferencia de las políticas anteriores de ARENA, por tener un énfasis en la prevención de la violencia, tomando en cuenta, por primera vez después de los Acuerdos de Paz de 1992, las causas de la violencia. Sin embargo, en el curso del tiempo hubo un giro hacia políticas más represivas al estilo de Mano Dura. Para un análisis de las políticas de seguridad pública del gobierno de Funes, véase el análisis de Van der Borgh y Savenije '*De-securitising and Re-securitising Gang Policies*' (2014).

A fin de mejorar la calidad de vida de las familias y fortalecer la prevención social, la municipalidad había puesto en marcha varios programas y actividades en ambas localidades en coordinación y articulación con actores claves nacionales e internacionales. Además, luego de haber declarado al municipio como libre de violencia en enero de 2013, se dio inicio a una serie de iniciativas de reinserción y rehabilitación laboral para apoyar a jóvenes adultos pandilleros excluidos de programas anteriores. Para ellos, se montaron iniciativas de generación de ingresos a través de crianza de tilapia, cultivo de hortalizas y chiles, entre otros, para disminuir su dependencia a actividades ilícitas y garantizar su sostenimiento económico. A través de la Comisión Municipal “Por una Santa Tecla Libre de Violencia”, que estaba integrada por varias instituciones, incluso el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud, el FISDL, y el Ministerio de Obras Públicas, se coordinaban los proyectos de forma directa con las ADESCO y los jóvenes involucrados en los proyectos. En el artículo anterior sobre el proceso de pacificación y desarrollo en San José del Pino y San Rafael de la séptima revista *Policía y Seguridad Pública* (Zoethout, 2015), se detallan los logros y obstáculos de los mencionados proyectos.

Las políticas del actual Gobierno central, basadas en la prevención de la violencia, al igual que las políticas del Gobierno central anterior del 2009 al 2014, están dirigidas a lograr, entre otros, los siguientes resultados relevantes para el análisis del presente artículo (CNSCC, 2015):

- Población de municipios priorizados disponen de servicios institucionales para la prevención de la violencia, eficientes.
- Incremento de uso de espacios públicos recuperados en los municipios priorizados.
- Reducción de la incidencia de delitos en los espacios públicos de los municipios seleccionados.
- Reducción de número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan en los municipios seleccionados.
- Incremento de casos de conflictividad vecinal que se resuelve a través de medidas alternas.
- Implementar programas para la reinserción laboral de personas que cumplieron condena, en alianza con la empresa privada.
- Crear un incentivo que contribuya a la inserción social de personas que cumplieron las penas.

El PESS ha priorizado los siguientes municipios para el año 2015: Ciudad Delgado, Colón, Zacatecoluca, Santa Ana, Sonsonate, San Salvador, Soyapango, Jiquilisco, Cojutepeque y Mejicanos. En 2016 se ampliará a otros 16 municipios más y así paulatinamente hasta llegar a 50 municipios seleccionados en cinco años de operatividad del plan gubernamental. En general, las políticas de seguridad pública del actual Gobierno central se marcan por tres características específicas:

- **La participación ciudadana.** El Gobierno parte del reconocimiento que el logro de su concepción amplia de seguridad, de carácter multidimensional e integral, no es una meta cuyo alcance corresponde única y exclusivamente a un sector del gobierno –aun y cuando hay una institucionalidad encargada–, sino que implica, de manera directa o indirecta, pasiva o activa, a una gran variedad de actores sociales (PQD, 2015).
- **La territorialidad** que se articulará y responderá a las necesidades y características propias de cada municipio o zona geográfica. El concepto de territorialidad se enfoca en la creación o impulso de Comités Municipales de Prevención de la Violencia, promover la participación social y la organización de la juventud, y contribuir en las estrategias para recuperar, dinamizar y promover el uso inclusivo de los espacios públicos (PQD, 2015).
- **El enfoque en las causas de la violencia y criminalidad,** que parte del análisis de que la violencia e inseguridad están concentradas en territorios caracterizados por altos niveles de exclusión social, convergencia de factores de riesgo, acceso restringido a los servicios públicos y débil articulación de los mismos, en un contexto de patrones culturales portadores y reproductores de violencia y familias debilitadas en el cumplimiento de su misión de socialización (CNSCC, 2015).

Estas tres características se ven reflejadas también en el modelo policial que el actual Gobierno viene ejecutando. Con el objetivo de reducir la incidencia de delitos en los espacios públicos de los municipios seleccionados, el Plan El Salvador Seguro pretende, entre otros:

- Implementar una estrategia policial de recuperación de los territorios y control de los mismos mediante la concentración de recursos de investigación criminales y de seguridad pública con riguroso respeto de los derechos humanos.
- Desplegar la Policía comunitaria en los territorios recuperados y controlados.

- Difundir mecanismos de denuncia de delitos (extorsión, hurto, robo, contra la integridad física, amenazas) en los territorios priorizados.
- Instalación de oficinas de atención ciudadana con énfasis en atención a mujeres (ODAC Mujeres) en municipios y comunidades priorizadas.

En su Plan Quinquenal de Desarrollo, el gobierno enfatiza en implementar el modelo de Policía comunitaria como estrategia principal en el trabajo preventivo de la Policía, a través de la cual se generan alianzas estratégicas con la comunidad para identificar de manera conjunta la problemática de seguridad que le afecta y generar soluciones, asegurando la presencia y el control territorial. Parte de la misma estrategia, y relevante para el análisis del presente artículo, es el objetivo de mantener un número de elementos policiales adecuado a las necesidades del país. De igual importancia es la estrategia gubernamental de restablecer la confianza ciudadana en la institucionalidad de seguridad pública a través de tres líneas de trabajo (PQD, 2015):

- Facilitar la organización y participación ciudadana en el desarrollo y control de las políticas y las instituciones.
- Aplicación de normativas de transparencia en la actuación institucional y en el manejo de los recursos, con fácil acceso al público.
- Rendición de cuentas anuales sobre el desarrollo de las políticas a la comunidad.

A partir del 2015, el país está experimentando una escalada de violencia alarmante. El año 2015 cerró con un total de 6,480 homicidios cometidos en el país, por lo que se le calificó como el año más violento e histórico con mayor número de muertos en El Salvador, ganándose además la categoría del país más violento del mundo fuera de países en guerra, con más de sesenta muertos por cada 100,000 habitantes. Fue entonces cuando el Gobierno central, en el transcurso de 2015, dio un giro a sus planes de seguridad pública hacia más represión, para darle una respuesta a las demandas de la ciudadanía en contra de los grupos criminales. Aunque el Gobierno pretende implementar con su Plan El Salvador Seguro, que entró en vigor en julio de 2015, una política de seguridad pública basada en la prevención de la violencia, en la práctica se está experimentando un aumento de operativos represivos que no corresponden con el carácter preventivo de su política prevista y que no parece que puedan crear las condiciones necesarias para poder llevar a cabo su propia política de seguridad pública. Es así como el control territorial se ha convertido cada vez más en un eje central para lograr efectividad en el combate a la violencia y delincuencia.

4.2. Dimensiones de control social y territorial de la Mara Salvatrucha en San José del Pino y San Rafael

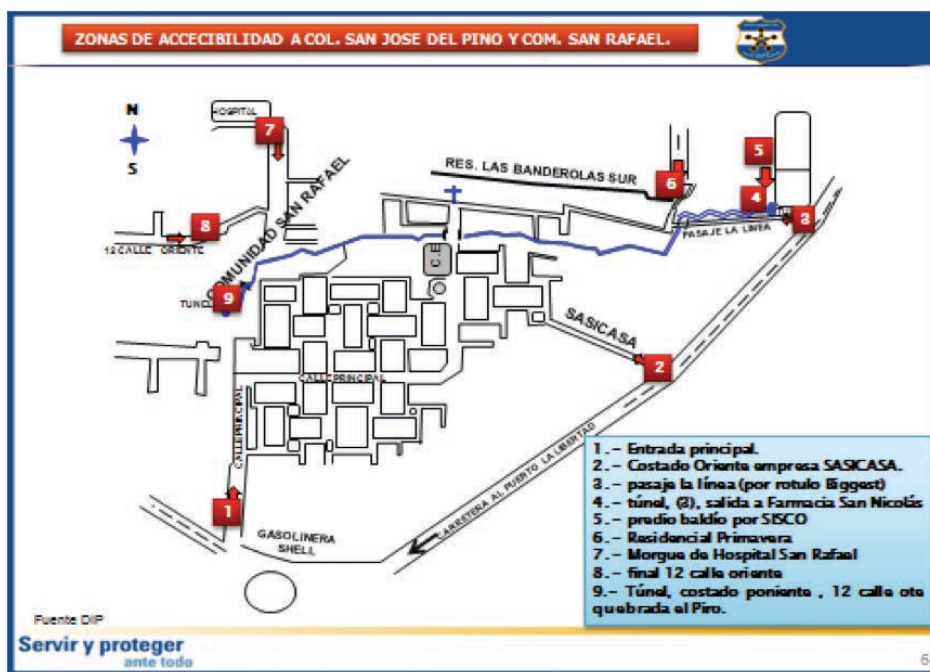
Contexto histórico

La colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, están ubicadas al sureste de la ciudad de Santa Tecla, departamento La Libertad, con una extensión de 2.5 km y con una población de 3,000 habitantes aproximadamente, según información recabada en 2014 en el puesto de la PNC de San José del Pino. Esta colonia fue fundada en 1970 en el terreno de una finca de café, y a raíz del conflicto armado que generó muchos desplazados internos, se expandió significativamente resultando en la creación de la comunidad vecina San Rafael. El fin del conflicto armado en 1992, no resultó en una mejora significativa de las condiciones socioeconómicas de los habitantes, cuya vida cotidiana siguió marcada por la exclusión, la pobreza y la violencia, razón por la cual estas comunidades se convirtieron susceptibles a la presencia y al dominio pandilleril, el fenómeno posguerra que más ha definido la realidad actual del país. Además, como argumenta Cruz (2007), las condiciones microsociales claves para comprender el surgimiento de las pandillas tienen que ver, entre otros, con la pobre relación que mantienen los ciudadanos con las autoridades del gobierno local. Este es el caso en San José del Pino y San Rafael, cuya historia está marcada – por ser asentamiento poblacional pobre- por una ausencia estatal. Mientras que la distribución regional de maras o pandillas en América Central surge de experiencias comunes de fragmentación, inseguridad y vulnerabilidad, la respuesta regional formal –mayoritariamente punitiva y represiva- está inspirada, como argumenta Winton (2012), por pánico, derivado de la debilidad del Estado. Irónicamente, y como era de esperar, entre más represiva la política regional para combatir pandillas, mayor la distribución regional de las mismas y mayor es su participación en otras actividades criminales para sobrevivir (Winton, 2012).

Es así que a mediados de los noventa, como resultado de la represión, la Mara Salvatrucha (MS) logró expandir el control territorial a la totalidad de las localidades estudiadas. La ubicación geográfica de San José del Pino y San Rafael ha favorecido el control territorial de la MS, ya que por la cantidad de entradas y salidas al sector –nueve en total, de la cual solo una es accesible al tráfico vehicular- se facilita la movilización de las pandillas (ver Mapa 2). También hay un sistema de túneles en la colonia, que ha favorecido el control territorial facilitando el movimiento de pandilleros, sobre todo en caso de operativos policiales, y en el almacenamiento de objetos como armas de fuego y otros ilícitos. Las zonas estaban bajo control total de la pandilla no solo por el monitoreo de cada entrada y salida de personas a la zona, sino también por el control social de la gente que era obligada a cooperar en la provisión o la ocultación de información. Muchos habitantes optaron por cooperar con la pandilla por miedo a convertirse en víctimas

de la violencia que la pandilla ejecutaba en las comunidades: homicidios, desapariciones, amenazas físicas, reclutamientos forzados, intimidaciones, violaciones sexuales, y extorsiones. La violencia pandilleril evolucionó gradualmente, afectando de forma negativa la seguridad ciudadana, el tejido social y el sustento local en las comunidades. Como resultado del dominio territorial de la MS, las comunidades se convirtieron en zonas aisladas del resto de la sociedad debido a la violencia diaria implementada y coordinada por los miembros de la pandilla y, a la vez, debido al estigma por ser considerado el centro de operaciones de la Mara Salvatrucha.

Mapa 2. Zonas de accesibilidad a colonia San José del Pino y comunidad San Rafael



Fuente: Departamento de Investigación Policial (DIP).

Con el proceso de pacificación, que empezó en base a la recuperación estatal en la zona a partir de 2012 con el establecimiento de una base de Policía comunitaria en San José del Pino y luego con los proyectos implementados entre 2013 y 2014 por el Gobierno central y municipal, el control territorial de la pandilla empezó a cambiar.¹⁹ Esta estrategia está en línea con el concepto de Villalobos (2015), que “una vez el poder coercitivo ha tomado el

19 El establecimiento de la base de Policía comunitaria en San José del Pino es el resultado de un trabajo previo de inteligencia policial que llevó a un operativo, con participación de unidades especiales, que duró tres días y en el que se logró recuperar el control de la casa comunal que por años había sido controlada por la Mara Salvatrucha y donde luego se estableció el puesto policial.

terreno (...), es fundamental que se hagan presentes todas las instituciones del Estado que brindan servicios públicos.” Después de décadas de ausencia estatal en la zona, entonces, se recuperó la gobernanza local, y como resultado de las nuevas políticas de seguridad pública, que por primera vez también estaban enfocadas en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo, los índices de delincuencia han bajado, el temor ha disminuido, el sustento local ha mejorado, y valores y redes sociales están restablecidas.

Sin embargo, los cambios de estrategias de seguridad pública, cambios de autoridades a raíz de las elecciones presidenciales en 2014 y municipales en 2015, el cambio de mando de la base de la Policía comunitaria, y la desarticulación de líderes locales representantes de la pandilla y de otros actores claves de la comunidad, han tenido un impacto negativo en el proceso de pacificación y de recuperación de territorio por parte del Estado. En base a un mapeo de los efectos de estos cambios sobre el proceso de pacificación en la zona, objetivo principal de la presente investigación, se han podido constatar los siguientes resultados con respecto al control social y territorial de la pandilla en San José del Pino y San Rafael.

Violencia

Como resultado del proceso de pacificación, se pudo constatar en 2014 que los niveles de violencia pandilleril en la zona bajo estudio habían bajado de forma significativa, resultando en una mayor movilidad y uso de espacios públicos por los habitantes de las comunidades, y una mejor convivencia por la disminución de temor y el mejoramiento de percepciones de seguridad. La situación actual vivida en la zona demuestra que aún se mantiene, en términos generales, un ambiente de paz y convivencia donde el uso del espacio público, aunque ya no tanto en horas nocturnas, no se ve muy restringido, con la única observación que uno solo debe de tener un poco más de precaución, como indican los habitantes. Esta observación coincide con el análisis del director del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM) de Santa Tecla, organismo de seguridad municipal cuya misión es el cuidado del patrimonio y contribuir a la prevención de la violencia.

Ficha testimonial 1

“De acuerdo a los análisis que tenemos, El Pino no lo tenemos dibujado en el mapa de riesgos de mayores incidencias, hay otras zonas que tienen mayores incidencias, o sea, para nosotros El Pino no es generador de violencia”. (G. Cáceres, director actual del Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, comunicación personal, enero de 2016)

Un habitante de la comunidad San Rafael habla sobre los lineamientos que la pandilla aún mantiene a pesar de que se ha estancado el proceso de pacificación, entre otros, a raíz de la captura en octubre de 2014 de sus principales líderes originarios de la zona.

Ficha testimonial 2

“Después de la captura de los líderes acá, hasta donde yo tengo el conocimiento, la línea base de ellos siempre sigue siendo la misma: no violencia dentro del municipio, no violencia dentro de las comunidades, cuidar a nuestra gente (...). Así que en este aspecto por parte de ellos, eso no ha cambiado, por lo menos en la San Rafael sigue tranquilo, si hay algún tipo de problema o algún detalle que se de, solo se informa y ya se ve como se soluciona (...). Hay jóvenes que estaban dentro de los penales y han salido tranquilos, saben que no se pueden meter en problemas, saben que si quieren su libertad tienen que seguir los lineamientos que ellos tienen, las reglas que ellos tienen, y si se pasan, ellos saben cómo lo van a arreglar”. (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Esta observación, por un lado, demuestra un compromiso vigente de parte de la pandilla con el acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”, que fue firmado en 2013 por el gobierno municipal y por representantes de la Mara Salvatrucha, en el que la pandilla se comprometía con las autoridades municipales y la sociedad a dejar de cometer homicidios y otros ilícitos; por otro lado, demuestra también que la pandilla sigue ejerciendo control sobre las comunidades con el fin de “proteger a su gente”, según lo interpretado por el habitante de San Rafael. Como Pérez (2015) argumenta:

“Las pandillas imponen, en beneficio de su propia seguridad, que los conflictos vecinales o las expresiones extremas de violencia deben ser resueltas de forma inmediata, para evitar la presencia policial o de instituciones estatales vinculadas con la promoción de los derechos de las mujeres o la niñez en sus territorios”. (Pérez, 2015)

Ello ha convertido a las pandillas, no solamente en un actor que ejecuta formas específicas de violencia y, por tanto, en agresor, sino también en un poder incuestionable con autoridad en los asentamientos, que también pueden “regular” de acuerdo a sus intereses (Pérez, 2015).

En este marco, es relevante mencionar que, aunque no existen datos oficiales del número de población de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael con vínculo familiar con la pandilla, según el exjefe del puesto de policía comunitaria en la colonia San José del Pino, el cabo Martínez, el porcentaje oscila entre el 30 y el 40% aproximadamente. Esto es, por lo tanto, una variable que hay que tomar en cuenta en la valoración del estado actual de la seguridad pública en la zona bajo estudio, y es lo que la presente investigación etnográfica claramente demuestra al analizar observaciones de habitantes respecto a la incidencia delincinencial. Resulta, como refleja la siguiente ficha testimonial, que no todos los habitantes hoy en día experimentan el mismo nivel de seguridad pública.

Ficha testimonial 3

“Se ha aumentado la delincuencia. Estamos hablando de extorsiones dentro de la colonia, personas a las que les han quitado su vivienda, y el tráfico de drogas, lo que no se veía. Sí, se escuchaba ya casos retirados, pero ahora sí se oyen sonar más casos de extorsión o de pérdida de vivienda de parte de algunos de los habitantes de aquí de la zona”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Con respecto a los índices de delincuencia, aspecto de la seguridad pública que maneja la Policía Nacional Civil (PNC), el actual jefe del puesto de Policía comunitaria en San José del Pino confirma que han habido casos de extorsión.

Ficha testimonial 4

“Se han dado algunos casos de extorsión pero no hay denuncias formales. Recuérdense de que los contactos los hacen fuera y a veces en las entradas de algunas de las colonias de acá es cuando se dan, y las personas ofendidas, hay veces que nos avisan cuando ya es tarde, que tal vez ya se han ido los delincuentes los que han ocasionado esa extorsión y no encontramos ni los hechores ni las víctimas, solo los vecinos nos cuentan que se acaba de dar un delito de eso. Pero esos se dan en las entradas, y eso demuestra de que sí ellos, los pandilleros siguen activos delinquiendo”. (N. Rivas Arroyo, actual jefe de puesto de policía comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre 2015)²⁰

La observación del actual jefe del puesto policial, no solo es relevante en el análisis del nivel de delincuencia en la zona, sino también, más adelante en el presente artículo, en el análisis del funcionamiento del modelo de Policía comunitaria en las comunidades bajo estudio y del nivel de control que el Estado ejerce en la zona. Primero, porque se refiere al tema de las denuncias, y segundo, se refiere al tema de relación de la policía con la comunidad como interlocutor y centro de actividad policial. El actual jefe del puesto policial, como indica, no recibe denuncias formales, en este caso de extorsión, ni experimenta una cooperación directa con la población en el trabajo policial. La siguiente observación de un habitante es, por lo tanto, de mucha relevancia al respecto ya que relata de dos cambios que últimamente se han dado en el tema de seguridad en las comunidades. En primer lugar, es un testimonio de que la gente hoy en día se resiste a interponer una denuncia por temor a repercusiones de la pandilla, y en segundo lugar, claramente demuestra que anteriormente hubo un intercambio entre la Policía y los habitantes de la zona para asegurar la seguridad pública, aspecto clave del modelo de Policía comunitaria.

20 Cabe mencionar que en julio de 2016 se dio nuevamente un cambio de jefatura en el puesto policial en San José del Pino, así que el Sargento Rivas Arroyo ya no está al mando de dicho puesto.

Ficha testimonial 5

“Ha habido un cambio en cuanto a la delincuencia, hemos oído que han habido ciertos problemas, que se han hecho cuestiones delictivas adentro, de que si me reservo por cuestiones de seguridad, pero sí lo he visto yo personalmente, cosas que han hecho ellos directamente aquí adentro, entonces la gente tiene temor a poner una denuncia por temor a que los maten. Durante el proceso de pacificación, mientras se trabajó los dos, tres años con el cabo Martínez, no vimos eso, incluso se dieron casos de delincuencia que habían a las orillas, que estos mismos muchachos se encargaron también de parar robos que se estaban dando en la Primavera,²¹ entonces ellos se encargaron de ayudar y de informar a la Policía, entonces estábamos trabajando bien de la mano”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

El hecho de que la misma pandilla, “los muchachos”, se encargaba de ayudar y de informar a la Policía sobre hechos delictivos en la orilla de las comunidades, es un ejemplo claro de la inserción comunitaria que tiene como uno de sus propósitos específicos identificar los miembros que ejercen liderazgo en la comunidad y trabajar con ellos, bajo una aplicación correcta de la inserción comunitaria, en fortalecer la seguridad pública en la zona. El aspecto de inserción comunitaria se analiza de forma más profunda en el párrafo sobre la Policía comunitaria más adelante en el presente artículo.

Otro aspecto relevante a ser considerado en el análisis del nivel de violencia en las comunidades bajo estudio, es la identidad de los responsables de los delitos cometidos en la zona. El actual jefe del puesto policial en San José del Pino, apunta a dos fenómenos relevantes. Primero, en ciertos casos, son pandilleros provenientes de la colonia San José del Pino o la comunidad San Rafael que andan delinquiendo en zonas vecinas como la residencial Utila. Esto posiblemente refiere al fenómeno conocido como **efecto globo** que significa que por intentos de solucionar un problema en un área específica, simplemente se desplaza el problema a otra área como mover el aire en un globo de un lado al otro.²² Segundo, como apunta el jefe policial, no siempre son los miembros de la Mara Salvatrucha provenientes de San José del Pino o de la comunidad San Rafael los responsables de los hechos delictivos, sino que hay evidencia que miembros de la pandilla rival Barrio 18 o de otros grupos criminales son los que cometen delitos en la zona bajo control de la Mara Salvatrucha. Estos hechos delictivos aumentan el índice de delincuencia en una zona definida bajo control de un determinado grupo delincuencia, sin que necesariamente sea el

21 La Primavera es una zona residencial que colinda con la colonia San José del Pino.

22 El **efecto globo** se utiliza mucho en el debate sobre la erradicación de drogas en el sentido de que si unos países incrementan la lucha, el crimen transnacional busca alternativas y traslada sus laboratorios a países vecinos y, en otros casos, a otros continentes. Fuente: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2011-el-efecto-globo-en-el-narcotrafico.html>

mismo grupo responsable de todos los hechos delictivos en el territorio bajo su control.

En la línea de lo observado, la siguiente tabla refleja la incidencia delictiva a nivel del departamento de La Libertad. Los datos demuestran que de la incidencia total, solo un porcentaje menor de los casos delictivos se ha podido atribuir a las diferentes maras o pandillas, el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha. En este sentido, en el análisis de delincuencia, es de suma importancia tener la precisión de definir a los hechores y luego llegar a conclusiones sobre la proveniencia de la delincuencia y a quién atribuir los delitos.

**Cuadro 2. Incidencia delictiva por maras o pandillas
a nivel del departamento La Libertad**

2013

Tipo de maras	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Noviemb.	Diciemb.	Total
18	8	1	2	3	6	9	5	3	2	1	4	5	49
MS	12	6	9	4	13	6	8	5	8	13	3	11	98
N/D	462	486	489	498	500	510	570	515	503	507	479	459	5978
Total general	482	493	500	505	519	525	583	523	513	521	486	475	6125

2014

Tipo de maras	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Noviemb.	Diciemb.	Total
18	7	9	8	6	9	11	10	10	7	9	12	9	107
MS	5	13	14	11	14	5	11	15	11	11	5	17	132
N/D	544	543	597	488	499	474	546	542	515	503	458	491	6200
Total general	556	565	619	505	522	490	567	567	533	523	475	517	6439

2015

Tipo de maras	Enero	Febrer.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total
18	16	9	9	12	12	3	61
MS	19	17	20	22	21	2	101
N/D	472	469	559	395	478	193	2566
Total general	507	495	588	429	511	198	2728

Fuente: Unidad de Acceso a la Información Pública, PNC, junio 2015

Tejido social

Una de las conclusiones de la investigación de 2014 ha sido, que las políticas preventivas de seguridad pública y, en particular, el acuerdo del municipio libre de violencia firmado en Santa Tecla, sentaron las bases para el fortalecimiento de valores sociales, como la confianza y la reciprocidad, y también de redes sociales en San José del Pino y San Rafael después de que, por muchos años, los habitantes habían vivido en aislamiento social por la hegemonía pandilleril violenta. El compromiso de los pandilleros, por un lado, y la actitud inclusiva de los habitantes y actores estatales hacia los miembros de la pandilla, por otro lado, han contribuido a la reconstrucción del tejido social en las comunidades. Hoy en día, habitantes de la zona experimentan aún un nivel positivo de convivencia en las comunidades a raíz del proceso de pacificación, aunque se está notando también una erosión de valores y niveles de convivencia.

Ficha testimonial 6

“Hay una cierta paz aquí en la zona entre todos, pero quizás solo es superficial, porque el proceso de pacificación que había antes ya no se ve. Pero sí hay armonía entre las personas, por lo menos todavía ha quedado este resultado, lo que se sembró todavía se está disfrutando, porque hoy no es igual como hace cinco, diez años que era difícil en esta colonia por el control pandilleril que había”. (Habitante de San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

La convivencia que aún se vive en la zona se relaciona de forma directa a los miembros de pandilla quienes, como resultado del proceso de pacificación, se convirtieron en “un **actor social comunitario** con mayor legitimidad ante la población, capaz de producir, e incluso liderar procesos de afrontamiento de ciertas condiciones de exclusión social: proyectos productivos y empresariales, en beneficio del lugar y sus pobladores” (Pérez, 2015). Es por esa razón que los habitantes, todavía, experimentan una cierta tranquilidad de vivir juntos con ellos. Aspecto clave en el mejoramiento de convivencia y el fortalecimiento del tejido social ha sido el liderazgo de representantes de la Mara Salvatrucha viviendo en la zona.

Los proyectos de reinserción social y laboral, impartidos por el Estado y por el municipio, y el modelo de Policía comunitaria con su enfoque en la inserción comunitaria incluyendo los líderes pandilleros locales, han contribuido a un ambiente de confianza y aprecio hacia los líderes pandilleros. En su estudio “Exclusión social y violencia en territorios urbanos centroamericanos”, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, 2015), también apunta a la importancia del rol de los líderes de la pandilla en el proceso de pacificación en la zona.

“Se han producido en la comunidad procesos no solamente de modelaje de la comunidad, sino también de la pandilla. Las decisiones de lo que sucede en los asentamientos ya no son tomadas de forma absoluta ni por los líderes de la ADESCO, ni por el líder in situ “palabrero” de la pandilla. Esta se ha venido adecuando a la dinámica de participación comunitaria en la que se ve involucrada, sin un ejercicio absoluto del poder”. (Pérez, 2015)

Por lo anterior, la captura en octubre 2014 de los mismos líderes pandilleros ha tenido un impacto negativo en la continuación del proceso de pacificación.

Ficha testimonial 7

“Les llegábamos a tener cierto aprecio a los líderes pandilleros, porque visualizamos en ellos el deseo de querer cambiar acá, incluso ellos mencionaban constantemente de que le apostáramos a los jóvenes, a los niños, y muchos de ellos nos manifestaban que no querían ver a sus hijos purgando pena en los penales como ellos habían pasado. Entonces en cierta forma vimos la sinceridad de ellos de querer hacer un cambio, de querer involucrarse, de querer salir en los medios, pero ahora no sé en realidad, allí son las leyes, fiscalía en este caso, si en realidad tengan razón o no tengan razón, o fue una disfrazada nada más para parar este proceso”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Los líderes de la pandilla a que se refiere el habitante en esta ficha testimonial, han sido capturados, acusados del hecho delictivo de extorsión, durante un operativo policial en la colonia en lo que, según parece, no participaron elementos policiales pertenecientes a la base de Policía comunitaria en San José del Pino. El cabo Martínez, jefe en aquel entonces de la base de Policía comunitaria en la colonia, quien no estaba de turno el día que se efectuaron las capturas, enfatiza el impacto que ha tenido la captura de los líderes pandilleros en el proceso de pacificación.

Ficha testimonial 8

“El impacto de la captura de varios líderes pandilleros que tenían un papel importante en el proceso de pacificación no solo ha sido a nivel local sino que ha sido a nivel de departamento de La Libertad, porque los mismos líderes que estaban como responsables de llevar por un buen camino este proceso fueron los mismos que fueron aprehendidos en esa fecha (octubre de 2014) y, a partir de ese entonces, se perdió toda la secuencia de trabajo que se venía realizando por la simple razón de que ellos eran los que mantenían la comunicación con los diferentes líderes locales de otras comunidades, también con los representantes de las instituciones y ya no hubo otro u otros que se responsabilizaran de este cargo. Entonces eso creó un fuerte impacto dentro de

lo que era el trabajo de pacificación y que hasta la vez no se ha recuperado, porque ya no se maneja el mismo control que ellos tenían sobre la gente que tenían a su responsabilidad, que era una población grande de jóvenes en condiciones de riesgo de las diferentes colonias y comunidades que pertenecían a Santa Tecla y La Libertad. Estos líderes tal vez han sido sustituidos dentro de la Mara Salvatrucha, pero únicamente para mantener el control de sus miembros, pero en un círculo cerrado sin exponerse al público como ellos lo hicieron y con un bajo perfil". (Cabo Martínez, jefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

La directora del Centro Escolar Luis Gonzaga en San José del Pino recuerda el liderazgo de uno de los líderes capturados y su contribución al proceso de pacificación en las comunidades:

Ficha testimonial 9

"Desde la captura de los dos líderes, ya no hay el mismo liderazgo. Yo tuve la oportunidad de platicar en varias ocasiones con uno de los dos, él tenía este liderazgo mayor, él estuvo presente en el acto de la firma de 'Santa Tecla Municipio Libre de Violencia'. El liderazgo de él aquí en la comunidad era importante, su presencia como que normaba la situación de la comunidad con los habitantes, los jóvenes de ellos y los demás, todos los otros sectores (...). Entonces la presencia de ellos acá en la comunidad era muy significativa en el sentido del trabajo que ellos estaban realizando aquí en la comunidad, la unificación de todos los sectores para trabajar en un objetivo común para el beneficio de toda la comunidad, jamás para algo personal, porque eso si lo teníamos nosotros bien claro, que no estábamos para beneficiarnos nosotros en lo personal sino que a la comunidad". (Directora del centro escolar en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

El liderazgo del mencionado líder pandilleril, con todos sus efectos positivos para el proceso de pacificación en las comunidades, toca justamente un aspecto delicado del trabajo comunitario en el marco de la Filosofía de Policía Comunitaria, de proyectos de reinserción y, más en general, de funciones de autoridad en un territorio donde por muchos años hubo un vacío casi total de la única autoridad legítima del Estado. Como se ha indicado anteriormente, el vacío de gobernabilidad en estos territorios no quiere decir que se trata de espacios vacíos en términos de acción social, a lo que refiere Pérez (2015). Para poder implementar, entonces, los planes municipales de seguridad ciudadana, "es claro que ha sido necesario negociar con este actor por el control de los territorios que ejerce" (Pérez, 2015). En este marco, es importante subrayar que el proceso de pacificación en la colonia San José del Pino y en la comunidad San Rafael había llamado mucho la atención de las autoridades locales, nacionales e internacionales

por ser un ejemplo exitoso de trabajo comunitario y de recuperación del control estatal en un territorio de grupos pandilleros.

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública se refirió al proceso de pacificación y desarrollo en las dos comunidades en un *spot* de promoción del modelo de Policía comunitaria que salió en los medios nacionales un mes antes de la captura de los líderes pandilleros. El cabo Martínez, quien como jefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino había trabajado en el marco de la inserción comunitaria con los líderes locales, incluso de pandilla, apunta al problema de representatividad como líder de un gremio criminal en un proceso de pacificación:

Ficha testimonial 10

“Ellos, después de aparecer en un esquema de las personas más representativas de una pandilla y hoy convertirse en una persona representativa dentro de la sociedad, eso causa cierta duda en la ciudadanía. Porque, ¿cómo es posible que después de pertenecer a una estructura que hacía mal y hoy estaba como ganando simpatía de la gente? Eso fue lo que ellos les causó tal vez a la ciudadanía señalarlos, porque cualquier hecho o delitos relacionados a extorsión, toda la responsabilidad iba a recaer a ellos por la simple razón de que eran los líderes. Entonces eso les causó a ellos como una evidencia más para poder responsabilizarlos de los cargos que ellos les han acumulado”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016).

La captura, entonces, de los líderes pandilleros, después de tanta atención positiva que hubo desde los ámbitos políticos y mediáticos del país y a nivel internacional para el proceso de pacificación en las comunidades, causó desconfianza en los habitantes y líderes locales hacia las autoridades y en su compromiso con el proceso. En el párrafo sobre la Policía comunitaria y el concepto de inserción comunitaria se reflexionará más sobre este aspecto de legitimidad de trabajar con y como representantes de un grupo criminal en trabajo comunitario y de reinserción. El hecho es, que la captura de los líderes pandilleros llevó a un retroceso del proceso de pacificación por perder la unificación de los sectores, generando nuevamente una división entre las dos comunidades.

Ficha testimonial 11

“Después de la captura de los líderes, se ha cambiado totalmente el proceso de unificación de los sectores aquí en la colonia. Ahorita estamos disgregados, como que cada quien por su lado. Hemos perdido el contacto los sectores, es más, nosotros con el trabajo del año pasado teníamos los contactos y nos comunicábamos, había una motivación bastante grande para trabajar en la comunidad, pero ahora que ellos ya no están, la situación es

diferente. Hasta los cipotes los veo que andan así todos sin línea, aunque hay personas que están como líderes de ellos, pero definitivamente ya no es igual". (Directora del centro escolar en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

Además, como ya se había expresado en la investigación anterior, se está generando un nivel de vulnerabilidad de los actores locales que habían sido activos en el proceso de pacificación. Una vulnerabilidad que se expresa en un temor de que les podría suceder lo mismo a los actores locales, como lo que ha sucedido con los líderes pandilleros, generando la inquietud sobre cuánto espacio social y político existe para procesos de inserción comunitaria y de reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo y miembros de pandilla. Por último, la pérdida de la continuación del proceso ha generado escepticismo hacía las autoridades municipales, algo que tiene su efecto sobre la convivencia en la zona. Habitantes indican que, irónicamente, el hecho de que no hubo seguimiento de parte del Estado y el municipio a los proyectos de desarrollo local y de reinserción social, parece haber fortalecido en cierto sentido la solidaridad entre los habitantes, como indica un habitante de la colonia San José del Pino:

Ficha testimonial 12

"Entre los vecinos existe un clima, se puede decir, de desconfianza, pero no es tanto, logramos superar bastante eso, la mayoría de vecinos en nuestra colonia se lleva bien. Desde antes el proceso de cambio ya vimos la necesidad de eso, pero lo que se trabajó desde el 2012 al 2014 vino como a reforzar ese clima, eso nos ayudó bastante, y nos hemos quedado allí en que debemos ayudarnos unos a otros sin necesidad de buscar gente, las autoridades, que nos quiere hacer daño después". (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Es así que se puede concluir, que por el escepticismo hacía las autoridades (municipales) por un lado, y por otro lado el mejoramiento de los niveles de convivencia –que aún en gran parte están vigentes- debido al trabajo de inserción, parece que la pandilla y no tanto el Estado se ha beneficiado del proceso de pacificación, fortaleciendo su legitimidad y el control social en la zona. Por su participación directa en los proyectos de desarrollo, en buena coordinación con los pobladores y las autoridades, la autoridad de la pandilla se ha fortalecido en el sentido, como indica Mason (2005), de una relación social basada y modificada en las expectativas y las lógicas de los individuos y las comunidades.

Sustento local

Como se pudo constatar en 2014, el proceso de pacificación había llevado a un mejor clima en el ámbito comercial en las comunidades bajo estudio.

Por muchos años, los proveedores no entraron en la colonia para abastecer las tiendas locales o a los residentes y, como consecuencia, los residentes tuvieron que salir de la colonia para satisfacer sus necesidades diarias. Al abrirse la colonia a proveedores de alimentación dio un impulso al comercio local. Según indican los habitantes, este clima aún se mantiene y está mejorando, como lo señala un habitante al referirse a que entran proveedores de productos que antes nunca se veían.

Ficha testimonial 13

“La mejora en el sustento local todavía se mantiene, todavía lo podemos ver que entran muchos proveedores, incluso lo que no se había visto, entran pickup, camioncitos con verduras y andan anunciando la venta, eso no se daba antes. Ignoro si ellos pagan su renta para entrar, pero sí los veo que entran, incluso he visto muchos de las telefónicas vendiendo celulares aquí en los pasajes, que eso nunca lo habíamos visto. Entonces en cierta forma lo que se dio aquí, el trabajo que aquí se hizo hace un año, dos años de trabajar, todavía se está cosechando los frutos de esa época”. (Habitante de San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Según manifestaban los habitantes, anteriormente los proveedores no entraban en la colonia porque los pandilleros les cobraban renta o les pedían productos para sus propios familiares. El líder de la pandilla relató en una entrevista en 2014, que su organización, como muestra de buena fe, estaba “internamente en diálogo por dejar de cobrar esa renta”. En el marco de la presente investigación no ha sido posible entrevistar a proveedores ni a los miembros de pandilla para averiguar el tema de la renta, sin embargo, el jefe actual del puesto de Policía comunitaria en la colonia indica no tener conocimiento del pago de renta. Esto implica, entonces, que el proceso de pacificación ha generado un cambio en cómo la pandilla está aplicando el concepto de territorialidad, a lo que se refiere Gutiérrez (2009), en específico en imponer control sobre el acceso al territorio. Resulta que el “control del área clasificada” se viene aplicando de una forma menos estricta que antes.

Otro impulso al clima comercial, han sido los programas de emprendedurismo en los que capacitaron a mujeres emprendedoras en temas de comercializar sus productos y organizarse con otros sectores de la comunidad para realizar eventos como carnavales gastronómicos para vender juntos su mercancía. También los jóvenes en riesgo, dentro del enfoque de reinserción social y laboral, eran los beneficiarios de proyectos de emprendedurismo donde recibieron capacitaciones en acuicultura y horticultura, con el objetivo de ofrecerles una oportunidad para dejar de cometer hechos ilícitos para su sustento económico. Los programas de emprendedurismo todavía dan sus frutos para las mujeres que habían sido capacitadas, según indica una habitante:

Ficha testimonial 14

“Mi negocio se ve fortalecido después de los dos años que estuvimos trabajando junto, Policía comunitaria, jóvenes en riesgo y gente emprendedora, mi negocio se ve bendecido. Nos dimos a conocer, como salíamos una vez al mes a la calle principal de la colonia, el negocio está mejor. Es producto del proceso de cambio, y se mantiene, el clima económico para tener un negocio aquí en la colonia ha mejorado a través de este proceso de cambio, porque mucha gente que antes no tenía un negocio, aunque sea algo pequeño, hoy lo tiene, se han enseñado nuevas maneras de trabajar. Gracias a Dios puedo decir que algunos de los jóvenes que estaban con nosotros trabajando, jóvenes en riesgo, están haciendo el esfuerzo por cambiar su estilo de vida, tengo entendido que algunos siguen en emprendedurismo, por ejemplo venta de verduras, venta de granos básicos, venta de alimentos, están trabajando algunos en eso”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Sin embargo, el emprendedurismo de los jóvenes en riesgo ha sufrido un estancamiento por la falta de seguimiento de los proyectos y de acompañamiento de parte de la alcaldía y de las organizaciones donantes. En el párrafo sobre la reinserción social y laboral, más adelante en este artículo, se enfocará más en los efectos que ha tenido el estancamiento de los proyectos para los jóvenes en riesgo. El efecto positivo que estos proyectos han tenido para la comunidad, sin embargo, los habitantes aún lo mantienen vivo, igual que la esperanza de que las autoridades locales algún día retomen la iniciativa de seguir con estos proyectos de desarrollo local bajo un modelo inclusivo.

4.3. Dimensiones del control social y territorial del Estado en San José del Pino y comunidad San Rafael

Contexto histórico

Dentro del paradigma de seguridad ciudadana, se responsabiliza a las instituciones del Estado de promover políticas públicas más responsivas, inclusivas y legítimas, que garanticen el bienestar y la seguridad, ya que es su obligación fundamental proteger a sus ciudadanos (Muggah y Szabo, 2014). En El Salvador, sin embargo, desde que se puso fin al conflicto armado en 1992, se dieron dos fenómenos que han tenido un impacto negativo en la capacidad estatal de controlar la violencia y garantizar la seguridad pública, como indican Savenije y Van der Borgh (2004). Primero, hubo una transformación posguerra de violencia política a otras formas de violencia manifestadas de diferentes formas en el espacio público a las que la nueva Policía Nacional Civil, aún blanda por haber sido establecida en 1994, no logró controlar ya que se veía desbordada por un incremento de la activi-

dad criminal en el país. Segundo, la exclusión social sostenida que marca una parte significativa de la población, ha tenido un impacto negativo en la presencia policial en barrios marginados –muchas veces están ausentes- y complica la relación con los residentes (Savenije y Van der Borgh, 2004).

La colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael son ejemplos de una zona marginada que se convirtió en un refugio cerrado por la exclusión social y la violencia pandilleril, donde la presencia del Estado solo se daba en incursiones policiales represivas. La ausencia del Estado implicaba también, que por muchos años faltaron servicios básicos de salud y de infraestructura, mantenimiento de espacios públicos como parques y la calle principal, el sistema de suministro de agua y la recolección de basura en depósitos adecuados. La educación primaria ha sido el único servicio público que ha seguido funcionando por todos estos años de ausencia del Estado. La falta estructural de servicios públicos en la zona, generó desconfianza por parte de la población en las autoridades, ya que la gente se consideraba abandonada, lo que dio como resultado una separación entre la comunidad, el Estado y sus instituciones como la Policía Nacional Civil.

Como se ha indicado anteriormente, con el proceso de pacificación que empezó con el establecimiento de una base de Policía comunitaria en San José del Pino en 2012, y luego con los proyectos implementados entre 2013 y 2014 por el Gobierno central y municipal, el Estado logró recuperar el control territorial de la zona. Sin embargo, cambios de estrategias de seguridad pública, cambios de autoridades a raíz de las elecciones presidenciales en 2014 y municipales en 2015, cambio del mando de la base de la Policía comunitaria, y la desarticulación de los líderes locales representantes de la pandilla y de otros actores claves de la comunidad, han tenido un impacto negativo en el proceso de pacificación y de recuperación de territorio por parte del Estado. En el siguiente párrafo se analizan los efectos de estos cambios sobre el proceso de pacificación en la zona en relación al control social y territorial del Estado en San José del Pino y San Rafael. Este análisis se enfoca primero en la Policía y luego en el Estado y el municipio.

4.3.1. Presencia policial

Aunque por muchos años hubo una necesidad urgente de tener presencia policial más permanente en la colonia, la población no la pudo solicitar abiertamente debido a amenazas de la pandilla. Es así que por muchos años, la única intervención policial en la zona fue a través de operativos represivos y patrullajes preventivos, los que solo hacían presencia en las entradas principales y no así en el interior, para no exponerse a ser vulnerables por la experiencia que se había tenido de oficiales que habían sido víctimas de agresión, culminando con la muerte de un oficial que trabajaba encubierto en la zona. No fue sino hasta 2012 que las autori-

dades lograron permanencia policial estableciendo un puesto de Policía comunitaria en la colonia San José del Pino con sede en el local de la casa comunal de la misma colonia.

Según el actual jefe de la base de Policía comunitaria, se trabaja desde febrero de 2015 con un total de 15 agentes, incluyendo el jefe, y aunque el territorio es pequeño, hay necesidad de aumentar el número por la cantidad de actividades policiales que hay en las comunidades. A pesar del número limitado, como indica el actual jefe, siempre hay presencia policial; en la noche normalmente se mantiene el patrullaje tanto por los agentes de la base como por patrullajes de 911 y, en algunas ocasiones, hasta hay operativos de intervención rápida a cualquier hora de la noche. Un habitante indica que, aunque no son muchos los patrullajes de la base local, la presencia de la Policía como tal ya tiene un efecto preventivo que antes no había.

Ficha testimonial 15

“Se ven patrullajes de aquí de la base policial, aunque poco, y los de afuera, los otros cuerpos de seguridad, vienen a este lugar pero es más espontáneo, no es continuo. Los de la base policial aquí los veo en ciertos lugares pidiendo documentos, pero no se ve mucho, pero el hecho de que solo por estar la base de la Policía acá, hay un respeto. Si se llegara a quitar a la Policía, esto fuera peor todavía, porque el hecho de que está la policía no les permite a ellos (la pandilla) hacer lo que hacían antes, tener un control completo de la colonia y hacer todos los actos delictivos que hacían. Entonces eso ayuda mucho también, porque eso ha parado bastante la violencia en nuestra zona”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Esta percepción coincide con Savenije (2011) que argumenta que:

“La gente anhela presencia y atención de la Policía cuando se siente insegura en su propia comunidad, (...) para esa gente, tener un oficial que visita su barrio, con presencia en la zona y se preocupa por los problemas de inseguridad, de por sí es positivo, más aún cuando no esperaban tal atención de la Policía y se habían conformado con la relativa ausencia de ella”.

Anteriormente, entre 2012 y 2015 la Policía comunitaria en San José del Pino recibió también apoyo de los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) de Santa Tecla, pero en base a los actuales índices bajos de delincuencia en la zona y el hecho de que hay otros lugares con más incidencia que requieren permanencia del CAM, ya no hay despliegue en San José del Pino. El anterior jefe de la base de Policía comunitaria, que coordinaba temas de seguridad y convivencia con el CAM, apunta a los efectos negativos de la ausencia actual de este.

Ficha testimonial 16

“La función del CAM era velar y cuidar el patrimonio de la alcaldía, lo que es proteger los inmuebles del gobierno municipal, velar por la tala de árboles, velar por mantener el alumbrado eléctrico en buen estado, participar en actividades de convivencia donde ellos representaban a la municipalidad, y la gente fácilmente, por cualquier caso relacionado a la ordenanza municipal, allí tenían un referente y cualquier consulta lo hacían con ellos. Ahora, cuando no hay esa mescolanza de instituciones, se pierde todo. Tengo entendido que se dejó de dar mantenimiento a los parques, ahora cuesta que vayan a reparar una lámpara, o sea se perdió esa convivencia que existía antes”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Es así que la **prevención situacional** y la **prevención instrumental**, dos ejes centrales de las políticas de seguridad pública de la anterior municipalidad de Santa Tecla, han disminuido con el cambio de administración del gobierno municipal en 2015. El despliegue del CAM se organiza sobre todo en base a los índices delincuenciales sin tomar en cuenta su rol en brindar servicios públicos y ser un interlocutor del municipio con la comunidad. Como consecuencia, los servicios públicos, a los que se refiere el exjefe policial, después de haber sido restablecidos en San José del Pino y San Rafael, fortaleciendo la gobernanza local y la seguridad y convivencia en las comunidades, ya no se están dando con la misma intensidad que durante los años de pacificación en la zona. Irónicamente, el Gobierno central con su Plan El Salvador Seguro enfatiza, en su estrategia de recuperar el control territorial, en: 1) que la población dispone de servicios institucionales eficientes para la prevención de la violencia, 2) el incremento de uso de espacios públicos recuperados, y 3) la reducción de la incidencia de delitos en los espacios públicos. Todos estos servicios fueron brindados de parte del anterior gobierno municipal de Santa Tecla, contribuyendo así a la recuperación del control estatal en las comunidades. Sin embargo, con el cambio del gobierno municipal y el hecho de que San José del Pino y San Rafael no pertenecen a los municipios priorizados del Gobierno central en su actual Plan El Salvador Seguro, el mismo Estado parece dejar nuevamente en abandono la zona.

De parte del Gobierno central se ha aumentado, desde la administración anterior del presidente Funes, el despliegue de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) en la seguridad pública, entre otros en el marco del Plan Escuela Segura del Ministerio de Educación (MINED).²³ En agosto

23 A finales de marzo de 2016, el actual presidente Sánchez Cerén, anunció al pueblo salvadoreño sus primeras medidas extraordinarias en materia de seguridad pública, informando que “adicional a estas medidas, su gobierno prepara un conjunto de acciones de mayor cobertura para reforzar el control del territorio, mejorar la capacidad de respuesta y golpear directamente a estos grupos criminales”. <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-anuncia-primeras-medidas-extraordinarias-en-materia-de-seguridad/>. Un análisis de los efectos de estas medidas extraordinarias no está incluido en el presente artículo porque está fuera del período que cubre la presente investigación.

de 2009, se aprobó la incorporación de 1,760 soldados en apoyo a la seguridad pública (Aguilar, 2014). Como indican Van der Borgh y Savenije (2015), en octubre de 2009, el presidente Funes autoriza, por los números de homicidios cada vez mayores, el despliegue de 2,500 soldados adicionales para asistir a la Policía en su lucha por mejorar la seguridad pública.²⁴ Entonces, en término de un año –precisamente el primer año de su gestión– el Gobierno de Funes incrementó en un 253% la participación del Ejército en la seguridad interior, un crecimiento sin precedente durante la posguerra, calificado por los críticos como “la remilitarización de la seguridad pública” (Aguilar, 2014).

El despliegue de la FAES en la seguridad pública, es una estrategia estatal que corresponde a las relaciones de **territorialidad** a las que se refiere Gutiérrez (2009): imponer control sobre el acceso al territorio (se refuerza el control a través del despliegue de la FAES) y contener una forma de comunicación (el mensaje del despliegue de la FAES que da más significado al control estatal).

El actual jefe de la base policial en San José del Pino, considera el apoyo de los militares como un refuerzo para la Policía, por su presencia y porque les permite a la policía enfocarse en otros trabajos que también les corresponde. Sin embargo, el anterior jefe de la base policial apunta a casos en que la Fuerza Armada había estado involucrada de maltrato de menores y violación de derechos humanos, por lo que la población escolar no ve con buenos ojos a los militares. La directora del centro escolar comparte la crítica hacia la presencia de los soldados:

Ficha testimonial 17

“Las acciones que han hecho los soldados, pienso que no han entendido bien la línea del porqué de la presencia de ellos en las escuelas. Hay ejemplos hoy en día de soldados que salen a patrullar en las comunidades aunque su función es dar seguridad al centro escolar entonces de estar allí cerca. Hay jóvenes que me contaron que los soldados, si encontraban a jóvenes, les preguntaban con una forma brusca en qué andaban y todo eso. Entonces hay recelo de parte de los jóvenes, cosa que no lo había antes, ahora es más notorio el recelo de parte de los jóvenes con problema social hacia los soldados y hacia la misma Policía, porque hay desconfianza. Ha llegado hasta tal grado que los jóvenes vinieron a reclamarme por qué yo les permitía la entrada a los soldados ya que los jóvenes me habían dicho que ya no querían tener presencia de soldados aquí”. (Directora del centro escolar en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

24 ‘Confronted with homicide rates reaching new heights, in October 2009, President Funes authorized the deployment of 2,500 extra soldiers to help the police in their struggle to improve security’ (Van der Borgh y Savenije, 2015).

La sustracción de la Fuerza Armada de las funciones de seguridad y su delimitación a la defensa de la soberanía e integridad del territorio, según los Acuerdos de Paz de 1992, buscaron romper con la histórica supremacía del poder militar y poner fin a las sistemáticas violaciones a los derechos humanos cometidas por el viejo régimen de seguridad (Aguilar, 2014). Con el despliegue de la FAES en las comunidades bajo estudio, hay nuevos índices de violaciones de derechos humanos, y tanto los habitantes como los funcionarios públicos —en este caso el jefe de la base policial y la directora del centro escolar— apuntan que el modelo de incluir soldados en los cuerpos de seguridad pública no resulta conveniente por su efecto negativo sobre las percepciones de seguridad de los habitantes y los derechos humanos. El recelo de parte de los jóvenes, que incluye miembros de pandilla, podría provocar inestabilidad en la zona poniendo en riesgo no solo el proceso de pacificación, sino también la seguridad de los habitantes y de los funcionarios públicos trabajando en la zona. El despliegue de la FAES es una forma de clasificación del área en términos de territorialidad (Gutiérrez, 2009), pero en vez de lograr un mayor control, parece socavar el control social y territorial que el Estado había recuperado con la aplicación del modelo de Policía comunitaria.

Por último, cuando se refiere a control territorial, es clave diferenciar —aunque los testimonios demuestran que solo la presencia de la Policía en las comunidades ya tiene un efecto preventivo—, entre **presencia** y **control**, como indica claramente el director del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM) de Santa Tecla.

Ficha testimonial 18

“El control territorial no solo se marca por la vía de cuantos policías hay, sino que es uno de los factores de la presencia del Estado en un territorio, o sea el control territorial tiene varios componentes. Primero, control territorial a través de que hay asistencia médica, hay asistencia para mejorar las condiciones de agua potable, de energía eléctrica, de viabilidad, de transitabilidad, hay participación directa de la comunidad en las campañas que tiene el Estado para prevenir el dengue, el chikungunya, es parte de la presencia institucional en los territorios, los servicios comunitarios en general. Segundo, el control no solo es tener presencia, el control también es vivo, es dinámico, tiene que haber una interacción, entonces este deseo de la comunidad de participar les garantiza el control. Entonces la presencia uniformada en un territorio es un indicador, pero lo que marca el control de territorio es la participación ciudadana, el control realmente lo da la ciudadanía, son quienes controlan un territorio”. (G. Cáceres, director actual del Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, comunicación personal, enero de 2016)

La observación que el control territorial es “vivo y dinámico”. Es, por lo tanto, que el Gobierno, en la prevención de violencia como eje principal de sus políticas de seguridad pública, enfatiza mucho en la participación ciudadana. Esto también ha sido el caso con la administración anterior del municipio de Santa Tecla.

Policía comunitaria

A través de los esfuerzos del Estado y de la municipalidad de Santa Tecla con sus políticas de prevención de violencia, se ha logrado restablecer el control territorial en San José del Pino y San Rafael a partir de 2012 con la permanencia de una base policial en la colonia. Trabajando bajo el modelo de Policía comunitaria se ha logrado una disminución de incidencia delictiva, un mejor acercamiento con la comunidad y mejores niveles de desarrollo, organización, seguridad y convivencia en la zona. Sin embargo, a raíz de los cambios antes mencionados (cambio de Gobierno central y municipal, cambio del mando de la base policial en la colonia, y la desarticulación de líderes locales), el trabajo comunitario ya no se ha podido continuar de la misma forma exitosa de antes. Todos los habitantes que contribuyeron a la presente investigación indican que la parte social y operativa de la Policía comunitaria en las comunidades, ha sufrido un retroceso, lo que el jefe de la base comunitaria en San José del Pino también confirma.

Ficha testimonial 19

*“Según comentarios de compañeros de mi equipo que todavía están trabajando en la zona, las cosas han cambiado de una forma significativa, se ha perdido el contacto con la comunidad, se ha perdido la confianza de la misma gente que trabajaba con nosotros antes, ya no tienen la misma confianza con la jefatura actual, y se ha desorganizado lo que nosotros logramos organizar durante el tiempo que estuvimos ejerciendo nuestro cargo en este lugar”.
(Cabo Martínez, jefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)*

Los habitantes hoy en día, tienen otra percepción de la Policía, y ya no la definen como “Policía comunitaria” por la falta de presencia visible y eficaz pero, sobre todo, por la falta del trabajo comunitario con las comunidades como socios estratégicos. Además, ya no experimentan la misma seguridad de parte de la Policía quienes, con el trabajo comunitario que se venía realizando entre varios sectores de la comunidad, incluso los jóvenes en riesgo y miembros de pandilla, formaban todo un equipo para fortalecer la seguridad y una convivencia sana. Estas observaciones coinciden con Savenije (2011), quien en base a una investigación sobre el modelo de Policía comunitaria, argumenta que “las experiencias de relaciones distintas con la Policía generan, para los habitantes, nuevas expectativas de

seguridad y pueden influenciar profundamente la imagen de la Policía; no cumplir las promesas y expectativas de la gente –de más cercanía, mejor relación, mayor efectividad, más respeto a los derechos y, sobre todo, más seguridad- dañaría aún más la imagen de la Policía”. Esto es justamente lo que refleja el siguiente testimonio de un habitante de la colonia.

Ficha testimonial 20

“Para mí, ya no es Policía comunitaria, porque tienen un papel bastante pasivo. Está el puesto policial por estar allí. Patrullajes no existen, antes sí se daban los patrullajes dentro de toda la zona, pero hoy ya no se da eso. Aquí es bien importante la sana convivencia, la población y los pandilleros en nuestra zona donde vivimos, deberíamos de mantener un clima de diálogo como se tenía antes, cualquier situación la resolvíamos hablando o nos reuníamos los habitantes de la colonia junto con los líderes de las pandillas, lográbamos acuerdos en el sentido de que nos dejaran trabajar en paz, vivir en paz, y para que se viera que ellos iban cambiando en realidad. Entonces claro, el hecho de estar allí la Policía comunitaria daba la garantía de que sí se iban dando cambios seguros. Hoy ya no, es decir Policía comunitaria es ver tres policías en el puesto policial y eso es todo”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Savenije (2011), por lo tanto, enfatiza la importancia de inversiones locales a largo plazo para que los primeros logros no resulten efímeros. En el caso de San José del Pino, sin embargo, es la captura de los líderes pandilleros que ha generado aún más desconfianza de los habitantes hacia la misma Policía, porque existe el temor de que trabajar en beneficio del desarrollo comunitario, como se hacía antes en equipo con la Policía y los líderes de pandilla, pueda causar también la captura de los actores locales, no pertenecientes a la pandilla, que ejercen liderazgo en la comunidad.

Ficha testimonial 21

“Cuando le hablo de desconfianza, es porque la gente tiene miedo, tiene miedo que si se acerca o nos acercamos a querer trabajar juntos con la Policía comunitaria, se nos volverá el mismo problema de hace más de un año, de capturas ya sea por ilícitos, por lícitos o lo que sea, existe ese temor de la gente, ya no se trabaja igual. Porque claro, es la misma Policía la que captura, la que hace este tipo de asuntos, entonces la población misma tiene miedo a eso, a la Policía, que ya no se trabaje con esa transparencia que se hacía antes”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Es por lo tanto que Savenije (2011) argumenta que el modelo de la Policía comunitaria no es una solución adecuada para todas las situaciones de inseguridad. Los barrios que tienen problemas de inseguridad muy serios,

donde los residentes pueden meterse en líos justamente por su colaboración, o que cuentan con poca historia de organización local, son precisamente los lugares donde la implementación de un proyecto de Policía comunitaria tiende a ser menos factible o conveniente.

Esto coincide con una conversación informal en la que un habitante de San José del Pino confesaba tener miedo de acercarse a la Policía como hacía antes sin ningún problema, porque la misma pandilla ya no quiere que la población busque una interlocución o apoyo de la Policía presente en la colonia. Este testimonio coincide con otra conclusión de Savenije (2011) de que “la inseguridad regresa a los niveles iniciales, porque las personas que delinquen se dan cuenta que ni la Policía ni los comités están presentes”.

Inserción comunitaria

Índole esencial de la Policía comunitaria es buscar que la comunidad sea su socio estratégico para afrontar el fenómeno de la inseguridad y de la delincuencia, así como otras circunstancias que la comunidad define como problemáticas, sean estas delictivas o no, una estrategia de acercamiento comunitario que crea vínculos cotidianos y sistémicos (PNC, 2011). Para lograr que la comunidad sea su socio estratégico, la Filosofía de Policía Comunitaria enfatiza que “la Policía favorezca la creación de instancias organizativas comunitarias”. Aunque no necesariamente es la función de la Policía organizar a las comunidades, esta facilita y promueve que los ciudadanos participen con iniciativas propias que favorecen la prevención del delito y el bienestar comunitario en general (PNC, 2011). Todos los habitantes que participaron en la presente investigación indicaron que, durante dos años, la Policía comunitaria tuvo mucho éxito en facilitar y promover la participación ciudadana.

Ficha testimonial 22

“El éxito ha sido la coordinación, la comunicación y la unión entre las comunidades, jóvenes en riesgo en inserción, la Policía -que es quizás la base fundamental porque es a lo que ellos más temen en cierta manera- y la unión de todos los líderes, las iglesias y todo”. (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Este testimonio coincide con una de las conclusiones de Pérez (2015) sobre el trabajo comunitario en las comunidades bajo estudio.

“La experiencia particular de la aplicación de la Filosofía de Policía Comunitaria (...) ha modificado sustancialmente las formas de acercamiento de la PNC a la población, la estrategia de abordaje de las problemáticas sociales de carácter vecinal y la promoción de la seguridad y convivencia. (...) Lo anterior, ha posibilitado incluso un acercamiento operativo con los jóvenes de la

mara que habitan estos asentamientos, tanto como estructura, a través de sus líderes, como a nivel individual con sus miembros”.

Otro elemento clave de la FPC es el principio de territorialidad y de descentralización de los servicios en el cual la Policía busca integrarse en la comunidad, conociendo a sus líderes, identificando las dinámicas más comunes, rastreando los factores que propician la comisión de delitos, procesando la información que recoge, además de servir de puente y pivote para el desarrollo de otros servicios sociales que aumentan la calidad de vida de la comunidad (PNC, 2011). Por la integración de la Policía en la comunidad, los mismos oficiales de Policía eran testigos de los avances de los proyectos de desarrollo, promoción de convivencia y la reinserción de los jóvenes en riesgo y miembros de pandilla.

Ficha testimonial 23

“Los pandilleros se incluyeron de la mejor manera. En bastantes actividades que se realizaron aquí, ellos eran parte promotora de los eventos, ya que ellos montaban los eventos, se hacían diferentes clases de eventos, eran parte fundamental del desarrollo de los eventos. Y ellos también estaban involucrados en los proyectos que se estaban realizando, porque también las instituciones no solo venían a ‘tengan y ya estuvo’, los pandilleros también tenían que colaborar y formar parte ellos de esto, porque era para el bienestar de ellos también”. (Agente de la PNC, destacado en la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

Otro principio de actuación que caracteriza a la Policía comunitaria, es ampliar el mandato policial tradicional, no limitándose únicamente al mantenimiento del orden, a la prevención uniformada y la represión del delito. Un agente destacado en el puesto policial en San José del Pino se refiere en ese sentido a una “convivencia de la Policía con la comunidad”:

Ficha testimonial 24

“Nosotros aquí estamos conviviendo con la gente de la comunidad. No es lo mismo convivir ya con ellos acá que solo entrar y salir y no volver tal vez a los cuatro o cinco días. Yo siento que nosotros ya somos parte de la comunidad y la gente ya lo ve así, la gente viene aquí, a veces tienen problemas con sus hijos o hijas, y esa facilidad no la tenían antes, a veces llevamos a una persona enferma al hospital, es una comodidad para la gente que antes no tenían. Entonces en ese sentido siento que ya ellos están siendo favorecidos”. (Agente de la PNC, destacado en la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

La convivencia a la que se refieren los agentes policiales del puesto en San José del Pino, es parte clave de la inserción comunitaria que es el “proceso de acercamiento, comunicación y establecimiento de relaciones con los habitantes de un lugar determinado” (Astorga-Biji, 1990). Para lograr con éxito la inserción comunitaria, según el Manual de la FPC, se encuentran los aspectos “estar con la gente”, “conocer la comunidad” y “sentir con la comunidad”. Elemento crucial para una buena inserción comunitaria es el liderazgo del mando policial en la zona. Savenije (2011) apunta que “por su formación, manera de trabajar y personalidad, algunos oficiales logran superar la imagen común del Policía corrupto, desinteresado e incapaz, y son esos oficiales que establecen buenas relaciones con varios habitantes y les animan a trabajar para aumentar la seguridad local, a pesar que muchos se rehúsan a participar”. Así ha sido el caso con el cabo Martínez cuando estaba destacado en 2013 y 2014 en la base de Policía comunitaria en San José del Pino, como expresaron habitantes y otros involucrados en el proceso de pacificación.²⁵

Ahora, trabajar con el modelo de Policía comunitaria en zonas de riesgo con el motivo de recuperar el control territorial, significa trabajar con líderes locales pertenecientes a la pandilla. Aspecto crítico de la inserción comunitaria, en este contexto, es el mantener la objetividad personal e institucional, o sea, “mantener la suficiente ‘distancia’ personal e institucional a fin de evaluar con objetividad cada hecho, solicitud, reticencia o conflicto presente en la comunidad”, (PNC, 2011). En el caso de San José del Pino y San Rafael, comunidades donde parte de la población y del liderazgo local son miembros de pandilla, el exjefe había aplicado una estrategia inclusiva para buscarle una solución al problema de la violencia.

Ficha testimonial 25

“Siempre mi estrategia fue esa, de que si ellos eran los que estaban generando el problema de la violencia, involucrarlos a buscarle una solución al problema sin perder de vista también lo que era la parte legal que nos incluya a todos. Así, ellos también estaban conscientes de que si estaban trabajando en la parte de reducir los índices de violencia y de cambiar de conducta y actitud y así invitar a otros a formar parte de ese equipo, también estaban conscientes de que faltar a esos convenios, les iba a traer problemas”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

25 El primer artículo incluye varios testimonios que lo reflejan. En el mismo artículo, el cabo Martínez explica cómo logró una buena inserción comunitaria al incorporar líderes comunitarios, incluso líderes de pandilla, en el trabajo de la Policía comunitaria. Se trataba de actuar “de una forma con sutileza” en que primero se identificó a los líderes locales, explicarles y luego convencerlos del trabajo comunitario. Para incluir a los líderes y a los miembros de pandilla se utilizó una estrategia que incluía la organización de eventos deportivos para generar confianza y un ambiente de inclusión, enfatizando los beneficios que el trabajo comunitario pudiera llevarles también a sus familiares.

En este contexto, es relevante referir un testimonio del principal líder de la Mara Salvatrucha de San José del Pino quien participó en la investigación anterior.²⁶

Ficha testimonial 26

“Yo voy a ser honesto, yo creo que si esta Policía, este puesto policial que está aquí, no estuviera al mando del cabo Martínez y estuviera al mando de otro policía con otra ideología, esto fuera un problema, porque el cabo busca entendimiento y acercamiento, y le muestra a uno a creer en que hay o existe la posibilidad de hacer algo, y otros no lo hacen, entonces creo que por hoy el rol es diez, perfecto, porque el ideal que tiene el cabo, yo así lo considero, porque yo sí he podido identificar en la gente policial esas actitudes represivas e impotentes contra de nosotros, que sé que si fueran reorientadas por otra persona y no por él, entonces fueran peores, verdad, estas personas”. (Ricardo [nombre ficticio], líder de pandilla, comunicación personal, junio de 2014)

A pesar de los éxitos del trabajo comunitario bajo el mando del cabo Martínez, hubo un cambio de mando del puesto en febrero de 2015, cuando este fue trasladado a otro puesto policial.²⁷ Savenije (2011) argumenta que “muchas veces surgen problemas cuando, sin aviso ni explicación, los oficiales asignados al lugar son reubicados, enviados periódicamente a trabajar en tareas fuera de la comunidad o cuando su área geográfica de responsabilidad se incrementa”. Esto ha sido el caso también en la colonia San José del Pino como indica un habitante.

Ficha testimonial 27

“Prácticamente hemos perdido la relación que se tenía de hace un año, hasta que el jefe de ese momento estaba en la Policía, era una persona más cercana a la población, que se metía en las actividades, una persona muy futurista, en cambio con el nuevo jefe lo hemos visto un poco tal vez apático, ya no es lo mismo que el año pasado. Con las capturas de los líderes pandilleros

26 Este testimonio está incluido en el primer artículo “Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo ‘Santa Tecla Municipio Libre de Violencia’” publicado por la ANSP en su revista número 7 de Enero–Junio de 2015, (Zoethout, 2015). El líder de la Mara Salvatrucha que dio este testimonio, no pudo ser entrevistado en el marco de la presente investigación, ya que se encuentra encarcelado.

27 Se desconocen los motivos formales del traslado. Respecto a los traslados en general, Savenije (2011), argumenta que “estas situaciones afectan fuertemente a la continuidad del trabajo. Un nuevo oficial tiene que ganarse la confianza de gente que es relativamente recelosa a dársela, porque había tenido una relación anterior que repentinamente fue rota por la Policía. En primer lugar, no lo conoce, pero también, surge la pregunta ¿por cuánto tiempo se quedará el nuevo? En segundo lugar, lo ideado o planeado junto con el predecesor queda en el olvido. Conjuntamente tienen que empezar de nuevo un proceso de análisis de los problemas, diseñar y planificar actividades para aliviarlos. Si el nuevo oficial no tiene las habilidades, el tiempo o los recursos para resolver esas relaciones difíciles, es probable que la cooperación entre la Policía y los residentes quede suspendida por un buen tiempo”.

los cambios que hizo la jefatura de la Policía trasladando al jefe de aquí de la zona, prácticamente nosotros perdimos la confianza en seguirnos involucrando". (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Esto coincide con Savenije (2011), quien apunta que "los residentes se dan cuenta que el oficial, con quien habían trabajado de cerca, ha sido trasladado y se encuentran con otro que no conocen". Con el traslado del cabo Martínez parece haberse perdido una práctica exitosa de **inserción comunitaria** que pudiera estar relacionada, irónicamente, con políticas internas de la misma corporación policial.

Ficha testimonial 28

"El trabajo de la Policía comunitaria se ha visto interrumpido desde el momento en que surgieron estos cambios de estrategia ya sea del Estado, estrategias locales, municipales y también de la misma PNC, porque tal vez para algunos, nuestro trabajo fue un trabajo con éxito, pero tal vez para otros era algo que no se podría aceptar, por el hecho de que se estaba trabajando con gente que había participado en hechos violentos y que eran los mismos que estaban involucrados en el tema de mejorar las condiciones y de buscarle una alternativa a la situación que estaba viviendo el país en esa época". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Savenije (2011) se refiere a la resistencia dentro de las instituciones policiales al señalar que:

"El rechazo del trabajo preventivo o de construir relaciones con la gente, es uno de los problemas más elementales que enfrenta la aplicación más extensa de las iniciativas de acercamiento según el modelo de Policía comunitaria. Es difícil cambiar esas actitudes negativas frente a otras maneras de trabajar y relacionarse con el público, requiere reformas importantes de las instituciones y tarda mucho tiempo para materializarse". (Savenije, 2011)

Es así que culturas institucionales dentro de la misma Policía Nacional Civil parecen complicar o hasta corromper el concepto de **inserción comunitaria** que, paradójicamente, es parte de su propia doctrina institucional. Así no solo se pierde un trabajo comunitario exitoso, sino también se perjudica la continuación del modelo de Policía comunitaria en el mismo sector. Savenije (2011) revela al respecto, que en su estudio "no se encontraron procesos de transferencia, en los que un oficial saliente presentara al nuevo y le acompañara en su primer período de trabajo para presentarle a los residentes a compartir sus conocimientos e ideas". Así ha sido el caso con el sucesor del cabo Martínez como refleja su testimonio:

Ficha testimonial 29

“Iniciar mi trabajo aquí ha sido una tarea muy difícil, en el aspecto de que he comenzado de cero. El trabajo que se venía haciendo de Policía comunitaria, se hizo muy bueno anteriormente con la jefatura anterior, pero al final creo que esto costó caro también. Todo que se había hecho de trabajo de Policía comunitaria casi se ha echado a perder todo por la captura de algunos líderes de la pandilla que estaban involucrados allí y que a espaldas, en su tiempo que nosotros no conocemos, andaban cometiendo delitos, y fue así que a ellos se detuvieron. Así, con la captura de estos líderes se ha echado a perder casi el trabajo de Policía comunitaria, la gente de Adesco, directivas y de alguna institución pública o privada, se resisten a querer a trabajar con la Policía o con la nueva administración de la Policía, que sería ya mi persona. Mi manera propia de trabajar es cuando yo por primera vez me presento ante una directiva o Adesco, me acompaña la patrulla que está trabajando en cada sector, y en este momento yo presento la patrulla hacia esa directiva y luego comenzamos a hacer el trabajo”. (N. Rivas Arroyo, actual jefe de puesto de Policía comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Llama la atención, sin embargo, la diferencia de los testimonios de ambos jefes del puesto cuando expresan los motivos de la ruptura del trabajo. El exjefe cabo Martínez se refiere a motivos institucionales, mientras que el jefe actual apunta a la captura de los líderes de la pandilla como momento crucial de ruptura del trabajo comunitario. Lo último explica, posiblemente, el cambio de políticas internas que fueron implementadas a partir de que el actual jefe tomó posesión en el puesto en San José del Pino en febrero de 2015. Savenije (2011), por su parte, argumenta que:

“Los programas específicos de acercamiento solamente tendrán futuro cuando estén arraigados en las prácticas cotidianas de la institución policial, cuando la importancia del acercamiento se refleje en la estructura organizacional, y cuando las relaciones con las comunidades tengan un lugar importante en su pensamiento y sus valores”.

No obstante, según testimonios de los habitantes, hubo un cambio significativo en relación a los jóvenes miembros de pandilla que ya no fueron tomados en cuenta ni incluidos en el trabajo comunitario.

Ficha testimonial 30

“Nosotros vivimos en comunidades donde existen las pandillas, donde hay jóvenes todavía involucrados totalmente en esa situación, y con el cambio de la Policía es imposible querernos unir a trabajar con ellos. La Policía lo intentó una vez, pero nos pusieron como reglas, o queriéndonos imponer quizás el pensamiento

que ellos tenían, porque una de las cosas que ellos dijeron [es] que para poder trabajar con la Policía y [la] directiva, era que no tuviéramos ningún enlace y ninguna inclusión con los muchachos en riesgo y los que ya están dentro de la pandilla y que querían estar en reinserción dentro de las comunidades, entonces un trabajo así era imposible llevarse. Así lo dijo la nueva Policía, así lo expusieron ellos, que trabajar[ían] con la comunidad menos con los jóvenes en inserción". (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Sin embargo, según el jefe actual de la base de Policía comunitaria en la colonia, habían surgido críticas sobre la relación con los líderes representantes de la Mara Salvatrucha en el marco del trabajo comunitario.

Ficha testimonial 31

"Mucha gente aquí dicen de que nosotros como Policía, estamos al lado de los pandilleros, cosa de que como jefatura tratamos de demostrar que no es así. El que comete un delito, lo agarramos, hay que ponerlo a la orden de las autoridades competentes para demostrar si son culpables o no son culpables. Ya se han detenido [a] varias personas en actos ilícitos". (N. Rivas Arroyo, actual jefe de puesto de Policía comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Existía entonces el riesgo de una "incorrecta inserción comunitaria" con un posible resultado perverso o indeseable: la **inserción disolvente**. En este tipo de inserción, el personal policial se involucra en la realidad comunitaria y se disuelve en ella, se entremezcla y se pierde entre la población. Así se establecen relaciones de amistad por conveniencia, se fomenta la promiscuidad, las relaciones afectivas –formales e informales–, se entablan relaciones comerciales etc., llegando a ser reconocido como "uno más" de la comunidad, perdiendo respeto y autoridad frente a ella (PNC, 2011). El exjefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino enfatiza, sin embargo, que la forma de relacionarse la Policía con la comunidad, y en este caso con los líderes pandilleros, siempre se desarrolló de una forma profesional y dentro del marco legal. Más en concreto, todo el tiempo durante el cual el líder principal de la Mara Salvatrucha de San José del Pino estuvo trabajando en los proyectos y participando activamente en el trabajo comunitario, no hubo orden de captura. Aunque sí contaba con antecedentes penales, durante el proceso de pacificación en lo que participaba activamente, no tenía nada pendiente con la ley. Esta ha sido la base en la que tanto la Policía comunitaria como la alcaldía de Santa Tecla estuvieron trabajando en equipo con el líder pandillero y los demás líderes locales en el trabajo comunitario y en los proyectos de desarrollo, entre otros, el emprendedurismo, y la reinserción social.

En este sentido, es relevante señalar también el **principio de corresponsabilidad** que es otro tema clave en la Filosofía de Policía Comunitaria: ciudadanos, policías, actores locales, alcaldes, etc. comparten responsabilidades en la solución de los problemas de la comunidad. Sin embargo, con el cambio del gobierno municipal de Santa Tecla en 2015, que ahora está bajo el mando de un alcalde del partido ARENA, y el período de campaña electoral previamente, los proyectos en implementación en las comunidades bajo estudio sufrieron un efecto muy negativo. Sin ninguna forma de transparencia se detuvieron los proyectos y programas, y quedaban los beneficiarios a la expectativa de si el nuevo gobierno municipal iba a dar seguimiento al trabajo comunitario.²⁸ Hasta la fecha, no ha sido el caso, como indica el exjefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino:

Ficha testimonial 32

“Según tengo entendido, hubo un corte en el aspecto de la relación de la institución pública municipal, hubo una separación de los fondos, ya no hay fondos que estén contribuyendo al desarrollo de la comunidad, incluso muchas personas que estaban representando a diferentes instituciones se separaron del trabajo debido al impacto que se vio de la aprehensión de los líderes que representaban a los jóvenes en condiciones de riesgo que estaban contribuyendo en el proceso en ese lugar. Me estoy refiriendo también a personas que se habían sumado a un comité local, otras personas que se habían agregado al equipo de trabajo, porque vieron que estar trabajando de esa manera tenía sus riesgos, y uno de los riesgos es que después de haber hecho un trabajo con estos líderes ya por el simple hecho de haber trabajado con ellos, ya se sienten vulnerables porque pueden pensar de que ellos también andaban haciendo algunas cosas ilícitas, y este es el temor que ha existido, por eso cada quien se ha apartado y hoy del tema ya no se habla mucho”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Se supone que la falta de seguimiento de proyectos de parte de las autoridades municipales, como indica el testimonio, tal vez estuviera relacionada también con la captura de los líderes pandilleros en octubre de 2014. Esto demuestra la urgencia de actualizar la base de datos de infractores de la ley en el sistema policial y judicial, y la elaboración de un marco legal apropiado para que todos los esfuerzos enfocados en la reinserción, puedan ser realizados en condiciones legales apropiadas, y para que la inserción comunitaria no se convierta en una posible inserción disolvente. Aunque la nueva administración municipal de Santa Tecla tal vez aun no

28 El corte del financiamiento para los proyectos está relacionado también a cambios de políticas de seguridad pública a nivel del Gobierno central, como ya se ha indicado anteriormente, sobre todo a raíz de cambios de opinión política sobre el proceso de la tregua.

tenga proyectos concretos enfocados en la reinserción, el Gobierno central sí los ha incluido de forma explícita como eje estratégico en el Plan El Salvador Seguro. Recuperar control territorial en zonas de alto riesgo, sean municipios seleccionados o no, requiere por lo tanto un marco legal apropiado para lograr un cambio sustentable de condiciones de vida de grupos vulnerables de la población.

Ahora, la población de San José del Pino y San Rafael está viviendo las consecuencias de la falta de un marco legal apropiado para la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo y miembros de pandilla, y para la implementación del modelo de Policía comunitaria en zonas de riesgo. Por un lado, la gente tiene miedo de involucrarse (nuevamente) de forma activa en el trabajo comunitario y ser vulnerable en el sentido legal, y por otro lado, hay temor por repercusiones de la pandilla si uno se acerca a la Policía, sea por hacer una denuncia o por entablar una relación como socio estratégico para afrontar la inseguridad y la delincuencia.

Ficha testimonial 33

“A parte de que hay problemas nuevamente entre la pandilla y la Policía, ya los muchachos acá le están prohibiendo a la gente volver a tener una relación con la Policía, hay amenazas incluso, ya no es lo mismo, antes ellos se acercaban y andábamos junto[s]: la Policía, la pandilla, las Adescos y nosotros; trabajábamos de la mano, eso prácticamente se ha perdido. Nosotros sí siempre estamos en medio apoyando a la Policía y también a la población. La misma pandilla está amenazando a la gente cuando se acerca a la Policía, ya se perdió la confianza que había, entonces casi se está volviendo como a antes de que hubiera Policía acá, aunque el proceso, la gente acá se ha perdido quizás un cincuenta por ciento de violencia la que había antes, pero como que estamos retrocediendo a volver a llegar al control completo de la pandilla de la colonia”. (Habitante de San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

En conclusión, el trabajo de Policía comunitaria en el área de estudio se echó a perder por falta de seguimiento y acompañamiento de parte del Gobierno municipal de Santa Tecla y del Gobierno central, en el sentido de la implementación y la financiación de proyectos de desarrollo local, promoción de convivencia y programas de reinserción para jóvenes en condiciones de riesgo y miembros de la pandilla. También por la falta de actualización de la base de datos de infractores de la ley y falta de modificaciones en el marco legal para poder trabajar como Policía comunitaria en zonas de alto riesgo con un modelo de inserción comunitaria que incluye representantes de todos los sectores de la población que no tengan nada pendiente con la ley.

La forma de relacionarse de la Policía con la población se ha convertido en una **inserción superficial**, en la cual esta limita su accionar a ser reactiva en base a contactos esporádicos, sin objetivos específicos, teniendo una visión externa y parcial, y en la que se ha perdido a la comunidad como socio estratégico para coproducir seguridad. La falta de responsabilidad del Estado hacia la población de las comunidades bajo estudio, tiene un efecto negativo en la seguridad pública, la convivencia y el desarrollo local, y la recuperación del control estatal en la zona.

Ficha testimonial 34

“La percepción ahora es inseguridad, temor, desconfianza, creo que la palabra más adecuada allí sería que como población sentimos que fue una farsa la Policía comunitaria, porque la gente que pudo estar en ese momento, el jefe policial, los demás agentes durante el tiempo que estuvimos trabajando, nosotros pudimos ver que hicieron todo lo posible de actuar correctamente, y la población y los pandilleros igual, como que los tres pusimos lo que podríamos hacer de nuestra parte para vivir en paz, lo hicimos. Pero hoy ya no, nosotros ya no confiamos mucho en qué podamos decir, si venga la Policía comunitaria otra vez y sentémonos y volvamos a trabajar, no, después de todo lo que vivimos durante un año aproximadamente, ya no quisiéramos volver a ser como utilizados, ni por el Gobierno central, ni por el Gobierno municipal, ni por la Policía, no queremos volver a sentirnos así”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Operativos represivos

Uno de los ejes principales de la Policía comunitaria es el principio de prevención, que define que esta dirige su accionar a partir de la puesta en práctica de una lógica preventiva, focalizándose en las causas de los problemas (PNC, 2011). En la persecución del delito, sin embargo, existe también la necesidad de implementar acciones policiales de carácter más represivo. En la historia policial de las comunidades en estudio, han habido muchos operativos represivos para reprimir el accionar violento pandilleril, enfocado en el hecho delictivo y no en la causa de la violencia. Aunque el objetivo siempre debe ser perseguir a los delincuentes y fortalecer la seguridad ciudadana, las acciones policiales represivas han tenido también un efecto negativo en la percepción de seguridad y en la convivencia de los habitantes, causado en varias ocasiones por el uso excesivo de la fuerza por parte de los policías.

Ficha testimonial 35

“Hay persecución, hay balas por parte de la Policía, no les importa que estén personas, incluso hay niños, mujeres, ancianos, vendedores; ellos tiran a lo que caiga, no hay ningún respeto, ninguna que vaya a guardar ellos a que vaya a suceder algo peor,

a la Policía no les importa, ellos hacen las cosas y son la autoridad y nadie les tiene que decir nada". (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Con el aumento de la violencia en 2015 a nivel del país en general, calificado sobre todo como violencia pandilleril, las comunidades bajo estudio han sufrido varios operativos policiales represivos. De acuerdo a la Filosofía de Policía Comunitaria, las unidades especiales como el Grupo de Reacción Policial (GRP) y otras unidades tácticas, deberán, en esencia, desarrollar procedimientos que busquen "controlar daños colaterales" causados durante sus intervenciones, en los siguientes sentidos:

- Coordinar con otras dependencias policiales la asignación de personal capacitado para atender a la población que, por haber presenciado la detención de familiares, resulte afectada física o mentalmente, teniendo especial cuidado de grupos vulnerables.
- Disponer de personal y medios médicos o paramédicos de emergencia, próximos a los lugares donde se desarrollen acciones tácticas, las cuales impliquen mayores niveles de riesgo de enfrentamientos armados, a fin de preservar la vida de policías, pobladores y delincuentes.²⁹

A pesar de que en la teoría se busca controlar daños colaterales de acuerdo a la Filosofía de Policía Comunitaria, los testimonios de habitantes de San José del Pino y San Rafael, demuestran que en la práctica no siempre es el caso. Se ha podido constatar en la investigación anterior y en la presente, que estos operativos tienen un efecto negativo para el trabajo policial en el marco de la Policía comunitaria. Sobre todo se ve afectada la confianza de la población en la Policía, eje fundamental de la Filosofía de Policía Comunitaria, ya que no siempre se puede distinguir si la represión viene de cuerpos policiales de afuera de la colonia o si está involucrada también la Policía comunitaria establecida en la zona. En la presente investigación hubo habitantes que sí, hacen una distinción entre los cuerpos policiales de afuera y de la base policial en la colonia, pero también existen dudas si la Policía comunitaria de la colonia está involucrada también.

Ficha testimonial 36

"Por lo menos los que están aquí en la base policial, no se ve que actúan de manera violenta con el pandillero o con las personas, pero cuando viene la Policía por ejemplo la GRP, la UTO, si hemos visto el maltrato a la población y no solamente al pandillero, sino que a veces a personas que no están involucradas en las pandillas, jóvenes que quieren salir de su pobreza, jóvenes que quieren mejorar, pero cuando viene la policía muchas veces golpea hasta

29 PNC, 2011.

gente que no tiene nada que ver". (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Aunque los oficiales policiales destacados actualmente en el puesto de Policía comunitaria en San José del Pino indican que aquella parte de la población que no tiene nada que ver con la delincuencia tampoco sufre de los operativos represivos que últimamente han habido, y que por lo tanto, no se ve afectado el trabajo de la Policía comunitaria, el exjefe de la base enfatiza que sí hay un efecto negativo para el trabajo comunitario.

Ficha testimonial 37

"En la parte comunitaria ha tenido un impacto negativo porque la gente ya no quiere saber nada de lo comunitario, esto es en la parte social, y en la parte operativa han habido momentos donde la gente que es neutral, que no tiene nada que ver con estos procesos y que nada más está en medio de este juego, se ve afectada porque está volviendo a ver escenas que por tiempo se había dejado de ver y que, en vez de estar avanzando el proceso, es como que si se está volviendo al pasado. La gente ya está perdiendo la tranquilidad que se estaba recuperando, que ya podía salir a horas de la noche, en la madrugada, podía disfrutar de los parques, pero hoy es bien difícil porque hoy la gente ya está volviendo a tener el mismo temor que tenía antes y que en vez de ir mejorando su condición de seguridad va empeorando por los mismos operativos que causa la misma Policía". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Esta observación está en línea con una de las conclusiones del artículo anterior sobre el trabajo comunitario en San José del Pino y San Rafael, y es que incursiones represivas de unidades especializadas sin suficiente justificación, perjudican el trabajo comunitario. Es así, que la tensión entre prevención y represión ha evidenciado, como sustenta Pérez (2015), "contradicciones y desencuentros de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, llegando a generar fuertes limitaciones para el éxito del componente preventivo y de reinserción social, poniendo en fuerte riesgo todos los logros que en ese terreno se hayan obtenido". Es por lo tanto que el exjefe de la base policial subraya la importancia de la inteligencia policial.

Ficha testimonial 38

"Hay que contrarrestar el delito, pero solo cuando se tengan pruebas y evidencias contundentes que lleven un objetivo específico, por ejemplo, en busca de armas, de drogas, pero a veces hay casos donde la Policía solo hace el registro, hace el operativo y a veces se llevan a personas solo en vías de investigación para no llegar a ningún resultado. Para mí, deberíamos de trabajar más en la parte investigativa y de tener más contactos

eficaces, porque a veces en vez de llegar a agarrar a las personas responsables, se llevan a las personas que no deben nada o a veces a dañar un inmueble que no es el de la persona que tal vez ha causado el daño, entonces es allí donde muchas veces se queda mal con la población. Cuando un operativo es selectivo, no hay necesidad ni de utilizar mucha gente ni de dañar muchos inmuebles, pero a veces causamos más daño que sanar una población que está siendo víctima de la delincuencia". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Esta observación toca el fondo del carácter de la Policía comunitaria: la efectividad en el desarrollo de la función policial se garantiza en la medida en que se establecen relaciones de confianza con la comunidad (PNC, 2011). Con operativos represivos que no están basados suficientemente en la inteligencia policial, se ven afectadas no solamente la tranquilidad y las percepciones de seguridad de la población, sino también el mismo trabajo de la Policía comunitaria por la pérdida de confianza entre la población y la Policía. El uso racional del poder y de la autoridad, por parte de los policías, es un factor clave para lograr insertarse adecuadamente a la comunidad, ya que permite ganar la confianza de las personas, con el fin de facilitar la integración Policía-comunidad (PNC, 2011). En este marco, es relevante también señalar una de las recomendaciones para la dirección de la PNC, expresada en el artículo anterior, de mantener el equilibrio de la represión y la prevención con inteligencia para perseguir el delito y no a la persona.

Ficha testimonial 39

"Nosotros tuvimos efectividad operativa también, decomisamos armas, drogas, capturamos personas con antecedentes, tuvimos un equilibrio entre las personas infractoras de la ley y de personas que no tenían nada que ver que pertenecían a la misma zona, pero era dirigida a este tipo de personas con suficiente claridad que habían cometido un delito, y muchas veces es la misma confianza que uno se gana de la misma gente, porque algunas veces hay gente que está de acuerdo a que se trabaje en esa forma, pero también no está de acuerdo que surjan personas que quieren sorprender a la misma autoridad. Entonces existen esas personas que colaboran en este sentido". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Savenije (2001) apunta a la relevancia de tomar en cuenta el contexto de pobreza y exclusión social al analizar la efectividad del modelo de Policía comunitaria.

"Aumentar la presencia de la Policía puede tener un efecto de aumentar la cantidad de personas detenidas, sin resolver los problemas sustanciales. Cuando se satura los barrios que sufren

exclusión social con oficiales de la Policía sin mejorar las posibilidades de vida y las opciones de empleo de los habitantes, se puede estar seguro que se incrementarán los arrestos y las sentencias penales y así, al final, la población encarcelada”.

Es por ello que la efectividad de la Policía comunitaria en zonas de alto riesgo está relacionada de forma directa al desarrollo general de las comunidades, incluso al tema de reinserción social y laboral de jóvenes miembros de pandilla.

“Las comunidades más pobres no pueden tomar una parte significativa en los esfuerzos de la Policía comunitaria, a menos que se realicen mayores esfuerzos para proveerlos con las necesidades básicas de sobrevivencia y desarrollo, que es por supuesto, una tarea que involucra a muchas instituciones gubernamentales, además de ONG, en vez de la Policía”. (Savenije, 2011)

Pérez (2015) argumenta que, en combatir la violencia:

“Probablemente la amenaza más importante es la tensión permanente entre las dos lógicas de la seguridad ciudadana. Por un lado, está la lógica de la represión con la distinción importante [de] si las acciones se ajustan o no a los procedimientos legales establecidos. Y, por otro lado, está la lógica de la reinserción. En el mismo sentido hay que señalar la existencia de [la] Policía comunitaria que ha supuesto una interacción inédita entre los jóvenes de las pandillas y este cuerpo policial; pero no implica que la lógica de la inserción se haya impuesto de manera definitiva. Entre ambas lógicas hay momentos (...) poniendo en jaque las intervenciones logradas”.

En este marco, es relevante mencionar un caso específico, relacionado a operativos represivos en las comunidades bajo estudio, que ha tenido un efecto negativo en la percepción de seguridad de la población y en la confianza en la fuerza policial. Se refiere a un operativo policial antipandillas en la finca San Blas en San José Villanueva, La Libertad, que el 26 de marzo de 2015 dejó como saldo la muerte de ocho personas. A raíz del mencionado operativo, las fuerzas policiales ejecutaron varios operativos en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael por el hecho de que varias de las víctimas pandilleras fallecidas eran provenientes de estas comunidades. En base a varias conversaciones informales con habitantes de la zona, se pudo constatar que las comunidades han sufrido días de zozobra por los operativos policiales dado que las ocho víctimas, aunque no todos pandilleros de la zona, fueron veladas en la comunidad San Rafael. La directora del centro escolar relata en una entrevista formal sobre el impacto de estos hechos.

Ficha testimonial 40

“La comunidad estaba llena de los GRP que estaba deteniendo a medio mundo. Se sentía una situación totalmente diferente a lo cotidiano que tenemos en la comunidad, algo inusual, que quiérase o no, asusta, da miedo, da temor. Antes no lo habíamos tenido. Esa semana para nosotros fue tremenda, un ambiente que se sentía horrible, y aquello de estar pendiente, porque creo que en esa misma semana volvieron a ingresar otra vez, y así estuvieron ingresando como en dos o tres ocasiones más. Sí, fueron situaciones de miedo, de angustia. Esos operativos vinieron [a] hacer bastante daño psicológico cuando los niños comentaban la situación que vivieron. Pienso que eso trajo bastante miedo a la comunidad y todavía mucha más indignación, no trajo nada positivo hacia los habitantes de acá”. (Directora del centro escolar en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

Es importante destacar que el caso de San Blas se ha convertido en un caso polémico dado que, según investigación del periódico digital El Faro, “la historia oficial de la PNC sobre lo sucedido es una historia falsa y (...) hay indicios de ejecuciones sumarias y montajes en la escena de los homicidios” (Valencia, Martínez y Valencia, 2015). El Faro también reveló que el procurador de derechos humanos y el exdirector del Instituto de Medicina Legal, entre otros, “creen que el Estado salvadoreño está permitiendo y encubriendo la violación de derechos humanos –incluidas ejecuciones extrajudiciales– en el marco de la ‘guerra’ que hace un año desató contra las pandillas” (Valencia y Martínez, 2016). En el marco de la presente investigación, es relevante mencionar este caso específico como ejemplo de los efectos negativos que las acciones policiales represivas, en el marco de combatir el fenómeno de las pandillas, pueden tener en una comunidad.

El hecho de que hay cada vez más dudas sobre la justificación del operativo en San Blas, según investigación periodística, provoca aún más recelo en la población de San José del Pino y San Rafael hacía la Policía, como se ha podido constatar en conversaciones informales con habitantes de las comunidades. Este recelo tiene un impacto muy negativo en el funcionamiento de la Policía comunitaria en la zona, ya que es un modelo policial justamente enfocado en restaurar la confianza de la población en la Policía y en recuperar el control estatal en el territorio de la pandilla.

A manera de conclusión, es de suma importancia, cuando se aplica el modelo de Policía comunitaria en una zona de alto riesgo con el objetivo de recuperar el control social y territorial del Estado, que haya mucho énfasis en el aspecto de inteligencia policial, no solo para evitarle daños colaterales a la población, sus pertenencias y viviendas, sino también para evitar “daños colaterales al modelo de Policía comunitaria”, en el

sentido de que se pierde, nuevamente, la confianza de las comunidades en las fuerzas de seguridad y el Estado en general. Es así que hay que mantener el equilibrio de la represión y la prevención con inteligencia para perseguir el delito y no a la persona. Y más en general, es clave que la aplicación del modelo de Policía comunitaria en zonas de alto riesgo, esté complementada con programas de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que promueven el desarrollo social y económico de las comunidades con un modelo integral que incluya a todas las categorías sociales de la población.

Los siguientes cuadros muestran las detenciones en el departamento de La Libertad, el municipio de Santa Tecla, la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael de los años 2013, 2014 y primer semestre de 2015. Se ve reflejado claramente el número de detenciones en el mes de abril de 2015 como resultado de operativos represivos a raíz de la operación policial en San Blas, que sobre todo en el caso de San José del Pino, es un total mucho mayor que el promedio de otros meses en los tres años consecutivos. También se ven reflejadas las detenciones en octubre de 2014, un total de 20 en las dos comunidades, en las que se capturó a los principales líderes de la Mara Salvatrucha de la zona.

Cuadro 3. Detenciones Departamento La Libertad (2013, 2014 y 2015)

Mes	2013	2014	2015
Enero	365	439	279
Febrero	341	396	274
Marzo	504	475	351
Abril	339	483	553
Mayo	324	456	351
Junio	391	340	225
Julio	454	394	
Agosto	406	381	
Septiembre	401	334	
Octubre	458	407	
Noviembre	397	345	
Diciembre	333	321	
Total General	4713	4771	2033

Fuente: PNC, Unidad de Acceso a la Información Pública, junio de 2015.

Cuadro 4. Detenciones Municipio de Santa Tecla (2013, 2014 y 2015)

Mes	2013	2014	2015
Enero	57	69	41
Febrero	35	45	40
Marzo	47	66	77
Abril	53	75	78
Mayo	52	88	30
Junio	68	54	15
Julio	80	67	
Agosto	51	93	
Septiembre	60	52	
Octubre	54	82	
Noviembre	52	94	
Diciembre	54	51	
Total General	663	836	281

Fuente: PNC, Unidad de Acceso a la Información Pública, junio de 2015.

Cuadro 5. Detenciones Colonia San José El Pino (2013, 2014 y 2015)

Mes	2013	2014	2015
Enero	1	0	0
Febrero	1	0	1
Marzo	4	2	2
Abril	0	3	11
Mayo	2	1	1
Junio	2	1	0
Julio	0	2	
Agosto	1	3	
Septiembre	1	1	
Octubre	0	11	
Noviembre	1	3	
Diciembre	2	4	
Total General	15	33	15

Fuente: PNC, Unidad de Acceso a la Información Pública, junio de 2015.

Cuadro 6. Detenciones Colonia San Rafael (2013, 2014 y 2015)

Mes	2013	2014	2015
Enero	0	0	0
Febrero	0	1	1
Marzo	0	1	0
Abril	0	1	1
Mayo	1	0	0
Junio	0	0	0
Julio	0	2	
Agosto	0	2	
Septiembre	1	4	
Octubre	0	9	
Noviembre	0	0	
Diciembre	0	0	
Total General	2	20	2

Fuente: PNC, Unidad de Acceso a la Información Pública, junio de 2015.

4.3.2. Estado y municipio

El proceso de pacificación, que se llevó a cabo en San José del Pino y San Rafael desde 2012, cuando el Estado logró establecer el control coercitivo, resultó en la recuperación del control social y territorial del Estado en la zona. Se puede decir que el caso es un ejemplo tácito para la actual estrategia que el Gobierno central busca aplicar en los municipios seleccionados dentro del Plan El Salvador Seguro (PESS), en el sentido de establecer primero la presencia de la Policía comunitaria, para luego brindar servicios públicos e implementar programas de desarrollo social y económico. Lo último es fundamental, como argumenta Villalobos (2015), ya que “la fuerza puede conquistar el terreno, pero solo la presencia integral del Estado y los ciudadanos pueden consolidar el control territorial, establecer una paz permanente y evitar que la violencia se reproduzca de nuevo” (Villalobos, 2015). Según Mason (2005), el grado de legitimidad y la calidad de la autoridad pública, están altamente relacionados con qué tan capaz es el Estado de gobernar, con su capacidad de mediación en conflictos sociales y con el grado de estabilidad que ofrece.

Sin embargo, en el primer artículo sobre la recuperación del control estatal en San José del Pino y San Rafael, se pudo constatar que la credibilidad del Estado ya se veía afectada por la falta de transparencia y de claridad sobre el papel que este desempeña, la falta de seguimiento y la politización de los proyectos de desarrollo comunitario que parecen depender de

coyunturas electorales. Para no perder nuevamente el control estatal, se habían incluido en el artículo varias recomendaciones para el Estado, el municipio de Santa Tecla, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Dirección General de la PNC. Una de las principales recomendaciones para el Estado y el municipio, es dar seguimiento institucional estructurado al proceso de pacificación iniciado con el acuerdo “Municipios Libres de Violencia”, mostrando mayor responsabilidad y protagonismo para los proyectos ya iniciados que requieren proyecciones a largo plazo.

Una recomendación para las autoridades en general, ha sido valorar y evaluar la prevención de la violencia y el trabajo comunitario a largo plazo como políticas de Nación y en el ámbito local para, en pocas palabras, consolidar el control territorial por parte del Estado. Según Winton (2012), actualmente son los factores institucionales los que probablemente tengan el efecto más significativo sobre el funcionamiento de maras o pandillas en Centroamérica, por lo que es importante tomar en cuenta los diferentes niveles de vulnerabilidad en los sistemas políticos estatales en vista del desafío que presentan. Con el siguiente análisis de los efectos por los cambios de Gobierno tanto central (2014) como municipal (2015), se pretende evidenciar la vulnerabilidad del Estado para consolidar el control recuperado en la zona de alto riesgo de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael. Se hará en base a varias dimensiones de control social y territorial: la presencia estatal, asesoramiento en el fortalecimiento comunal, promoción de convivencia, atención a víctimas de violencia, y esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo.

Presencia estatal

Todos los entrevistados en el marco de la presente investigación, indican que con el cambio de gobierno municipal de Santa Tecla han quedado suspendidas las actividades y los proyectos con los que la administración anterior había recuperado su presencia en el territorio.³⁰ Lo mismo aplica al Gobierno central, ya que San José del Pino y San Rafael no pertenecen a los municipios seleccionados por el Plan El Salvador Seguro, por lo que no ha habido ningún seguimiento de proyectos en los que varios ministerios habían sido involucrados antes en el marco del proceso de pacificación entre 2012 y 2015.

30 En marzo de 2014 hubo elecciones presidenciales resultando Salvador Sanchez Cerén del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) electo como nuevo presidente de la República. En marzo de 2015, hubo elecciones municipales. En Santa Tecla ganó el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), con su candidato Roberto d'Aubuisson para alcalde. Es así que después de 15 años de hegemonía del FMLN con su alcalde Oscar Ortíz –quién fue electo como vicepresidente de la República en 2014–, se da un cambio de políticas municipales de Santa Tecla. Ambos procesos electorales se marcan por un largo período de campañas electorales que, según demuestra la práctica, tienen su efecto sobre la implementación de políticas públicas de las autoridades aún en función.

Ficha testimonial 41

“La alcaldía fue un apoyo grande el año pasado, y digo lo fue, porque ahora hay una ausencia total, de los promotores, de proyectos que vienen de la alcaldía y todo eso. Me imagino que por el cambio del gobierno y el hecho de que se están organizando ellos y todo lo demás, pienso. Desde el principio del año 2015 hay una ausencia total. Yo no sé de ningún proyecto, ningún plan, es más, el proyecto que iniciaron el año pasado de la construcción de un contenedor para depositar la basura (en frente del centro escolar), ni se ha terminado y allí está, peor ha resultado porque a mí me ha generado un problema mayor”. (Directora del centro escolar, comunicación personal, junio de 2015)

Todos los entrevistados enfatizan que el involucramiento de las autoridades, sobre todo las municipales, ha sido clave en el desarrollo de las comunidades y en el mejoramiento de la seguridad y convivencia. Los promotores de la alcaldía han sido los representantes del Estado más cercanos a la población, pero desde el cambio de gobierno municipal no se ha presentado ningún representante en las comunidades.

Aparte de que no hubo seguimiento de los proyectos de desarrollo, incluso los programas de emprendedurismo y de reinserción de jóvenes en riesgo y miembros de pandilla, la prestación de servicios públicos, que se había restablecido después de muchos años de ausencia estatal en la zona, tampoco se está manteniendo al mismo nivel que durante el proceso de pacificación. El problema, por ejemplo, de la basura que se había previsto resolver con la construcción de contenedores ecológicos, quedó a medias por mucho tiempo, como ya indicaba la directora del centro escolar. El hecho de que la nueva administración municipal, al fin, llegó a la zona para inaugurar un trabajo que había quedado a medias, ha provocado más escepticismo en los habitantes hacia la alcaldía, quienes muestran un resentimiento fuerte aludiendo a que las inversiones y la presencia del Estado solo fueron para lograr intereses propios, que ha sido más un trabajo cosmético en vez de un verdadero interés en el desarrollo de la comunidad.

Pérez (2015) apunta que en la parte del fortalecimiento institucional también se han presentado dificultades vinculadas con algunas discrepancias entre los planes locales y el plan nacional. En concreto, se refiere a los programas enmarcados dentro del acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” (MLV), que estaban relacionados de forma directa a las políticas nacionales relacionadas a la tregua entre pandillas. Si bien este esfuerzo (MLV) surge en el marco de una iniciativa nacional, en el camino, la visión de nación se modificó, lo que causó un desencuentro en la articulación de las instituciones (Pérez, 2015). A consecuencia de esto, se puede concluir que, por la falta de cumplimiento de las obligaciones y el mantenimiento de las funciones que debe cumplir el gobierno estatal, como indica Sepúlveda (2013), hay un **déficit de servicios** y un **déficit de legitimidad** del Estado.

La vulnerabilidad del Estado que surge de estos déficits, está relacionada al hecho de que por primera vez:

“Se abre el espacio consciente y permisivo por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los gobiernos central y local, a la participación de miembros de pandillas, [y que] (...) a los esfuerzos de prevención y promoción de convivencia ciudadana que ya se habían iniciado a través de los consejos municipales de prevención de la violencia, se suma el subcomponente de reinserción social, como parte del componente de generación de oportunidades” (Pérez, 2015).

Y es aquí donde entra en juego el aspecto territorial de las políticas de gobierno para recuperar el control estatal. En el marco de la “tregua”, la estructura pandilleril se abre a la posibilidad de que se inicien proyectos implementados por actores exógenos en este territorio y que se incorporen, mediante convocatoria abierta, miembros activos de su estructura. Siempre en el contexto de la “tregua” fue posible, con la anuencia y opinión de líderes de la pandilla Mara Salvatrucha (MS), trabajar en estos territorios (Pérez, 2015). Ahora, por la falta de legitimidad de las políticas del Estado y la falta de consolidación del control recuperado, existe el riesgo de que la situación en la zona se convierta nuevamente en una situación de inestabilidad e ingobernabilidad que justamente se había superado con el proceso de pacificación iniciado en 2012, pero que luego el mismo Estado parece haber dejado en abandono.

Asesoramiento en el fortalecimiento comunal

El asesoramiento en el fortalecimiento comunal está relacionado con la **prevención cultural** de violencia, en el sentido de que está enfocado en la organización, formación y movilización ciudadana. En los proyectos puestos en funcionamiento por la administración anterior del municipio de Santa Tecla, con respaldo de diferentes ministerios y organizaciones no gubernamentales, se crearon espacios de participación comunitaria para reconstruir el tejido social y fortalecer el liderazgo comunal. Sin embargo, en la presente investigación se pudo constatar que los logros en el fortalecimiento comunal no se han podido consolidar por varias razones. Primero, la falta de presencia de la alcaldía en las comunidades para dar seguimiento al trabajo comunitario parece haber tenido un impacto negativo en el aspecto organizativo del tejido social, como demuestran los testimonios, porque la gente ya no quiere organizarse.

Ficha testimonial 42

“Aquí la directiva nunca ha funcionado. Nosotros por lo tanto formamos un comité entre las iglesias y líderes comunales y este comité es el que le dábamos vida, en el que trabajábamos todos para que se hicieran las fiestas gastronómicas y otras activida-

des en esa época. Pero este comité prácticamente ha desaparecido, no oigo de la directiva acá, no hay un nivel organizativo, no se ve; solo un directivo que es el que siempre ha andado haciendo 'mil usos', es el único que veo involucrado en actividades, pero de los demás no se oye". (Habitante de San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Segundo, se ha generado una vulnerabilidad de actores y líderes locales, quienes por su involucramiento en el trabajo comunitario, pudieran sufrir posibles repercusiones por parte de la pandilla al momento de un estancamiento del apoyo y respaldo estatal.³¹ No se ha podido constatar casos concretos, pero el temor que algún día la pandilla les pudiera reclamar está vigente, por lo que la gente ya no quiere organizarse. Una presencia más activa de la alcaldía pudiera evitar ambos escenarios, sin embargo, justo el hecho de que la alcaldía está ausente en las comunidades, ha generado escepticismo hacia las autoridades socavando la credibilidad y la legitimidad del Estado.

Tercero, Pérez (2015), por su parte, señala que:

"Los procesos de organización comunitaria han estado fuertemente marcados por configuraciones de relaciones de poder político partidario, expresados en vínculos preferenciales y clientelistas entre los partidos políticos gobernantes de turno en los gobiernos municipales y los liderazgos de turno en las ADESCO de los asentamientos. Lo anterior, ha contribuido a generar en los habitantes y sus organizaciones dependencia, falta de autonomía y de autogestión comunitaria".

Es así, como demuestra también el siguiente testimonio, que el Estado ha perdido su credibilidad ante las comunidades.

Ficha testimonial 43

"En realidad lo que hizo funcionar esto es que trabajábamos juntos, la municipalidad, la Policía comunitaria y la población de acá de la colonia. Un buen trabajo, pero eso fue antes. Ahorita la alcaldía está ausente, bastante ausente, antes sí nos reuníamos bastante, incluso teníamos un programa de trabajo a realizar junto con los promotores; estaba la dirección de convivencia ciudadana, su representante venía a la colonia dos veces por sema-

31 En todos los años anteriores, previo al proceso de pacificación, había sido muy complicado, sino imposible, organizarse como comunidad por la presión de la pandilla. Hay ejemplos de miembros de la Junta Directiva que han sido asesinados por este motivo. Sin embargo, a partir de la tregua y la firma del acuerdo Municipio Santa Tecla Libre de Violencia, se habían cambiado las condiciones. Primero, la Mara Salvatrucha cumplió con uno de los compromisos dentro del MLV ante la sociedad y el Estado, de 'promover que la organización social que ellos han creado se sume como parte de las fuerzas que contribuyen al desarrollo local'. Segundo, en San José del Pino y San Rafael se crearon ADESCO al inicio de 2013, en estrecha coordinación con la alcaldía de Santa Tecla, como requisito formal para implementar proyectos de desarrollo que empezaron en el mismo año.

na, y se iba viendo la mejoría de nuestra población. Actualmente no, ellos no están trabajando, hasta ahorita no se ve mucho de esto. Nosotros tampoco buscamos la alcaldía por el clima de desconfianza que hay, no vamos a buscar a alguien que nosotros consideramos que de alguna manera también nos ha fallado. Desconfiamos bastante en lo que es la Policía, el Gobierno, sentimos que el ochenta por ciento [es] mentira, solo como para utilizar a la población para el beneficio de unos pocos. Entonces mejor no buscamos, si podemos hacer algo como pobladores en bien de nuestra comunidad, lo hacemos, pero no buscamos mucho la ayuda ni de la comuna, ni de lo que es la alcaldía de Santa Tecla o la ADESCO en nuestra colonia ni mucho menos el Gobierno central, no lo hacemos” (habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

A esto se suma la política de rotación periódica de los miembros que conforman la ADESCO, en primer lugar, como indica Pérez (2015) “porque cada dos años son electos sus miembros, y en segundo lugar porque cada cambio de Gobierno local las reconstituye manipulativamente para que se adapte a sus líneas de acción”. Es así que las propias políticas públicas municipales en la práctica influyen de manera negativa en el fortalecimiento comunal, contribuyendo así a una erosión de la credibilidad del Estado.

Como conclusión se puede decir que el Estado ya no se enfoca en la **prevención cultural** de la violencia en las comunidades San José del Pino y San Rafael lo que, por el momento, genera un efecto negativo en la legitimidad del Estado. La participación ciudadana, eje central de las políticas de seguridad pública del Gobierno central, se ha perdido por la falta de incentivos por parte del mismo Estado, para actores claves dentro de la comunidad por su desempeño laboral en función del trabajo comunitario.

Promoción de convivencia

La promoción de convivencia está relacionada tanto con la **prevención situacional** de la violencia -enfocada en la planificación y en el ordenamiento del terreno, el espacio público y los servicios municipales-, como con la **prevención instrumental**, lo que se refiere a herramientas de planificación, normas, ordenanzas y regulación, orientadas a elevar la buena convivencia. En este marco, en San José del Pino y San Rafael, se rehabilitaron zonas verdes con áreas de descanso y de sano esparcimiento para la niñez y la juventud, se mejoró la vía de acceso, la transitabilidad peatonal e iluminación de la zona. Es así como después de muchos años de ausencia del Estado, con el consiguiente descuido del espacio público, se han mejorado las condiciones físicas de las comunidades contribuyendo así a la promoción de la convivencia. Sin embargo, en la presente investigación se ha podido constatar que, ni el Estado ni el municipio están dando seguimiento a la promoción de convivencia en la zona. El despliegue del CAM,

que antes tuvo un papel activo en la prevención situacional y en la prevención instrumental de la violencia, ya no cubre la zona por los bajos índices de violencia en las comunidades, aunque el director del CAM enfatiza la importancia de la presencia del Estado al mencionar:

Ficha testimonial 44

“Nuestra prioridad como CAMST se ha movido a otras áreas, definitivamente estoy seguro que dentro del diseño de los programas y proyectos que tiene la alcaldía, deberá estar incluido El Pino, porque es una área importante, ya tuvimos la experiencia que usted ya señaló y no podemos dejar que se pierda ni se caiga, entonces para eso necesitamos presencia municipal, presencia gubernamental, articulación de servicios y esa generación de confianza con la ciudadanía para que no se revierta el proceso”. (G. Cáceres, director actual del Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, comunicación personal, enero de 2016)

No obstante, el hecho de que las municipales cuenten con una amplia estructura municipal vinculada con el trabajo de prevención de la violencia, no siempre favorece la implementación de las acciones, debido fundamentalmente a la falta de canales claros y constantes de comunicación, a las dificultades de coordinación y a la duplicidad de acciones que sobre todo a nivel territorial se generan (Pérez, 2015). En el caso de San José del Pino y San Rafael, entonces, la presencia activa de la alcaldía y del Gobierno central, ha quedado pendiente, como también afirma el actual jefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino.

Ficha testimonial 45

“No hay visitas de ningún miembro de la alcaldía, recuérdense que tuve la mala suerte de que desde que yo vine acá, la alcaldía pasó a otra administración y todo eso se ha perjudicado. Más antes me recuerdo teníamos visitas de promotores sociales de la alcaldía y ahora hasta el momento ninguno se ha acercado acá. Del Departamento de Convivencia, según tengo entendido, no están activos ahorita trabajando con las comunidades, por escasez de personal que dicen que tienen, y por eso no hay presencia todavía activa de ellos acá en estos lugares, se espera que se incorporen en cualquier momento, pero hasta el momento que estamos, no nos han visitado”. (N. Rivas Arroyo, actual jefe del puesto de Policía Comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015).

En la investigación anterior se pudo constatar que, con respecto a la convivencia, han quedado pendientes varios temas, entre otros aspectos administrativos legales como los títulos de propiedad de las casas. Las condiciones de muchas viviendas son mínimas, lo que perjudica la convivencia y genera muchos casos de violencia intrafamiliar; la categoría de violencia que más

se da en la zona, según indicaba el exjefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino en la investigación anterior. Con la ausencia del Estado y la falta de confianza en la Policía, el Estado está fallando en promover la buena convivencia. Eso está relacionado también al siguiente punto.

Atención a víctimas de violencia

Con la intención de dar mayor atención a víctimas de violencia y, a la vez prevenir la violencia en las comunidades bajo estudio, la anterior administración municipal del alcalde Ortíz había iniciado un proyecto de mediación de conflictos. El objetivo de los puntos de mediación es resolver conflictos que puedan surgir en el marco de la convivencia, situaciones que no se conviertan en delito, y se encuentren tipificados en las ordenanzas contravencionales (Pérez, 2015). Se han capacitado, con apoyo del PNUD, a representantes de las comunidades en la mediación de conflictos, y se montó una pequeña “Oficina de ADESCO y Punto de Atención Comunitaria” al lado del puesto policial, inaugurada por las autoridades municipales.³² Para garantizar la continuidad de este proceso, como indica Pérez (2015), se ha promovido la firma de un convenio entre la Procuraduría General de la República (PGR) y la alcaldía, que define los roles de cada institución: la asistencia y el seguimiento están bajo la responsabilidad de la PGR, y la alcaldía es la instancia responsable de la sostenibilidad y del apoyo logístico. Sin embargo, todos los habitantes y otros actores locales que han contribuido a la presente investigación, confirmaron que no está funcionando la oficina ni el trabajo de mediación en las comunidades.

Ficha testimonial 46

“Aquí al lado del puesto policial hay una oficina, es para hacer conciliaciones, pero no se ha activado. Se vino a inaugurar, pero hasta el momento ni [la] Procuraduría, ni [la] alcaldía se han acercado para continuar con este proyecto. Sí fue inaugurado con la nueva administración, vino el señor alcalde d’Aubuisson a inaugurarla, pero hasta el momento nunca se ha llevado algún proceso y no se ha abierto y no se ha habilitado. Según había entendido hay tres personas capacitadas de las comunidades, incluso ellos tampoco se han acercado a este lugar. Así que creo que esto ha colapsado”. (N. Rivas Arroyo, actual jefe del puesto de Policía Comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

La falta de seguimiento al tema de mediación y la falta de funcionamiento de la oficina local, ha provocado más escepticismo de los habitantes hacia la municipalidad, convirtiéndose en otro tema en lo que el Estado está perdiendo su credibilidad.

32 Irónicamente, la oficina fue inaugurada dos veces, por la administración municipal saliente del alcalde Ortíz (FMLN), y luego por la nueva administración del alcalde d’Aubuisson (ARENA). Sin embargo, a pesar de las inauguraciones, no se ha dado seguimiento al funcionamiento de la oficina en el tema de mediación de conflictos y atención a víctimas.

Ficha testimonial 47

“Esta oficina no ha trabajado, prácticamente solo la hicieron, y si usted pudiera ver allí, hasta monte ha nacido por la puerta, no la han usado para nada desde que se hizo, solo fue la propaganda. Nosotros como iglesia, sí, hacemos esta actividad, propi[a] de nosotros, de mediar entre las familias cuando hay problemas entre [ellas], entre los vecinos, vamos y nos metemos como iglesia, pero la municipalidad en esa área brilla por su ausencia también”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

A pesar de que varios representantes de las comunidades habían sido capacitados en el tema de mediación de conflictos, por la falta de seguimiento al tema por parte de las autoridades locales y organizaciones no gubernamentales como el PNUD, los habitantes buscan a través de sus propios medios la forma de mediar sus conflictos, por ejemplo, con las iglesias como demuestra el testimonio, pero también a través de mecanismos de control de la pandilla.

Ficha testimonial 48

“Nunca se ha practicado en sí esa teoría que ellos tenían de mediación. Habían capacitaciones de representantes de la comunidad, pero no se han puesto en práctica, porque en sí la gente busca líderes que les solucionen o trate de solucionar el problema y aquí la gente ve como líderes a los jóvenes de las pandillas, entonces cualquier problema, cualquier tema se rebusca a ellos y ya ellos buscan la manera de solucionarlo sin necesidad de usar ningún tipo de oficina ni tampoco mediadores que ellos tengan ya capacitados. Porque aquí son los líderes pandilleros que buscan la solución en cuanto hallan problemas, e incluso, problemas entre vecinos que se han dado por estar peleando por alguna propiedad, ya ellos llegan y dicen ‘miren, busquemos solución, busquemos las medidas correctas’ y ya la gente se tranquiliza y ya se soluciona el problema. Incluso a veces dentro de ellos, si alguno de ellos quiere pasar de los lineamientos que ellos mismos tienen, ya solo se busca el líder más fuerte y ya se soluciona el problema también”. (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016).

“Los procesos y puntos de mediación de conflicto comunitario abren las puertas a dos procesos importantes: la constitución de la comunidad y de liderazgos propios como actores de mediación de conflictos, y la institucionalización de procesos estatales para el control de relaciones de poder que están en la base del apareamiento de conflictos y violencia”. (Pérez, 2015)

Sin embargo, los testimonios claramente demuestran que para una parte de la población, la pandilla sigue teniendo autoridad por su liderazgo en

el manejo de problemas de convivencia. Al mismo tiempo, se ha podido constatar una erosión de la autoridad legítima del Estado en asegurar la seguridad y convivencia en la zona, lo que está relacionado a la percepción que la gente tiene de la Policía comunitaria, en la que ya no tienen la misma confianza que durante el proceso de pacificación.

Mason (2005) hace referencia a la capacidad del Estado para mediar conflictos sociales, como un indicador del grado de legitimidad y de calidad de su autoridad pública. En base a los resultados de sus políticas municipales (rol de la alcaldía) y nacionales (rol de la PGR), hay que concluir, que el Estado no ha logrado consolidar su control social en las comunidades, dejando la mediación de conflictos en manos de la pandilla, perjudicando así su propia legitimidad.

Esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo

Los esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo, están relacionados con la **prevención social** de la violencia, en el sentido de la promoción y el desarrollo de la educación, salud, deporte, cultura, empleo y productividad. Los proyectos de reinserción que se implementaron con los jóvenes en riesgo en San José del Pino y San Rafael, por parte de la alcaldía con asesoramiento técnico de varios ministerios y financiamiento de organizaciones no gubernamentales, tenían como objetivo principal romper el círculo vicioso de usar la violencia para sobrevivir. A través de este componente, se buscaba ofrecer a los jóvenes dos posibilidades de inserción, una de ellas orientada a la empleabilidad dentro del sector formal y, la otra, a promover la autoempleabilidad, a través de la generación de emprendimientos encadenables (Pérez, 2015).

“Hasta este momento ninguna institución con presencia en estos territorios había trabajado de manera directa y abierta con jóvenes miembros de grupos pandilleriles, (pero) el municipio de Santa Tecla (...) decide aceptar el reto de un trabajo directo con jóvenes miembros de pandillas e iniciar un proceso de diálogo con los líderes de la pandilla que habitan en el asentamiento” (Pérez, 2015).

Un agente policial de la base de Policía comunitaria en San José del Pino describe lo novedoso de este trabajo.

Ficha testimonial 49

“Al principio, cuando empecé a trabajar aquí, había mucha ayuda para los jóvenes acá, realmente me quedé un poco sorprendido porque no había vivido ese ambiente que se vivía acá, la gente era beneficiada por los proyectos, y eso ayudó también a que las pandillas bajaban un poco su agresividad en esta zona, por la

presencia de estas organizaciones y la ayuda que también ellos tenían conforme de ser jóvenes emprendedores, les enseñaban a cultivar la tierra, les enseñaron a producir pescado, entonces eso fue bueno al principio". (Agente de la PNC, destacado en la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Pero a pesar de los buenos resultados y las expectativas que los proyectos generaban en los jóvenes participantes, los proyectos han quedado estancados desde finales de 2013. Algunas personas involucradas en las comunidades, expresaron su inquietud por la falta de continuidad, ya que otro aspecto clave del proceso de reinserción es mantener a los jóvenes ocupados para evitar que participen en hechos violentos o ilícitos. Según el actual jefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino, hoy en día se ve un aumento de delincuencia en la zona en comparación con el período cuando los jóvenes estaban involucrados en los proyectos de reinserción.

Ficha testimonial 50

"Hasta donde yo tengo entendido, ellos continúan delinquiendo, desde que yo vine aquí en febrero 2015, no ha habido ningún cambio de mejorías, pero anteriormente sí, se tenía bastante control sobre ellos, porque algunos de ellos eran beneficiarios de algunos programas de ONG. A raíz de la captura de estos líderes casi todo se ha echado a perder, pero los proyectos han fracasado sobre todo por la falta de financiamiento y seguimiento de parte de las organizaciones y la alcaldía. Si hubiera habido un seguimiento tanto financiero como apoyo técnico de parte de las autoridades, estos proyectos pudieron haber continuado, y creo que la comunidad estaría mejor. Allí fracasaron en este aspecto". (N. Rivas Arroyo, actual jefe de puesto Policía Comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

El equipo de trabajo para la implementación del proyecto estaba conformado por representantes de la alcaldía, un miembro del Programa de Proveedores (PDP) de la Cámara de Comercio y representantes de organizaciones de cooperación internacional, como el PNUD (Pérez, 2015). El Director del CAM de Santa Tecla, apunta a la falta de financiamiento de los proyectos por parte de la cooperación internacional y de la alcaldía, como la principal razón del estancamiento de los proyectos de reinserción. Pérez (2005), de su parte, enfatiza que "este tipo de proyectos solo se puede realizar en un momento favorable donde la lógica de reinserción de la seguridad ciudadana predomina sobre la represiva. Además, según indica el mismo autor, los proyectos económicos que pretenden afrontar la exclusión primaria deben generar fuentes de ingresos duraderas que si bien no serían similares a las ganancias de las actividades delictivas, sí deben permitir llevar una vida digna". Por último, como indica Pérez, "hay

que tomar en cuenta que puede haber una agenda oculta en la dirigencia de las pandillas que visualizan estos momentos de calma como una oportunidad para reforzar su poder en los territorios". En la práctica, entre los habitantes de San José del Pino y San Rafael, la falta de seguimiento de los proyectos de reinserción ha causado sobre todo escepticismo hacia el Gobierno central y municipal.

Ficha testimonial 51

"Vemos un alcalde no cercano a esta población, vemos un Gobierno apático también sin mayor seguimiento de lo que estaba haciendo antes como los talleres vocacionales, ayuda a los muchachos, a quererlos sacar de la delincuencia en la que habían caído, prácticamente todo se ha perdido, estamos a cero acá. Todavía hay unos intentos de mantener la cría de peces, pero la gente con sus propios esfuerzos queriéndolo sacar adelante, pero ya no se ve el mismo apoyo que había antes, incluso de las instituciones gubernamentales y exteriores ya no se le ve el mismo apoyo". (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Esta falta de seguimiento de los proyectos de reinserción, ha dejado a los jóvenes con una desconfianza en las autoridades, según expresa un habitante, ya que los jóvenes ya no querían cooperar en la presente investigación:

Ficha testimonial 52

"Hasta donde tengo entendido, hay una desconfianza, tristeza, incluso hasta enojo de no tener la confianza y de no tener esa oportunidad de tener inserción dentro de una sociedad y que siempre sean señalados, marginados y etiquetados. Tienen una desconfianza total en las autoridades. Durante el proceso de pacificación quizás podrían haber tenido su desacierto, pero no es como ahora, ahora es el triple quizás de lo que pudieran sentir al principio cuando se creó este proyecto, y ellos fueron logrando la confianza mientras vieron que sí era posible, pero dados los problemas y como vino a caer todo el proyecto, obviamente se iba a crear otra vez una desconfianza más fuerte, un enojo más fuerte, se sienten totalmente engañados". (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Como conclusión, en el tema de reinserción de jóvenes en riesgo, las autoridades han perdido la credibilidad y la confianza de la población involucrada en estos proyectos. Esto coincide con Pérez (2015), quien apunta al fracaso de las expectativas de superación de las condicionantes de exclusión económica y social como un factor externo que podría quebrar la dinámica del trabajo en el tema de la reinserción. La falta de sostenibilidad de los proyectos ha causado que el Estado no ha logrado consolidar el

control social en las comunidades, dejando de lado las expectativas que había generado de propiciar empleos, contribuir a un mejor sustento local y reducir la estigmatización de la comunidad y de sus habitantes.

4.4. ¿Quién tiene el control?

Ahora, con base en los antecedentes de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael- donde por muchos años la Mara Salvatrucha tenía el control total de la zona- y de los resultados del proceso de pacificación que, según los primeros índices en 2014, llevó a una recuperación del control social y territorial a favor del Estado, es pertinente hacer el análisis de quién tiene el control hoy en día. El primer paso en recuperar el control estatal ha sido el establecimiento en 2012 del puesto de Policía comunitaria en San José del Pino. Fue a través de un operativo de varios días que se logró establecer el control coercitivo, aunque por algún tiempo provocó mucha resistencia de los miembros de la Mara Salvatrucha .

Ficha testimonial 53

“A ellos (la pandilla) les costó ceder el terreno a la Policía, incluso nosotros llegamos a apoderarnos del estadio donde ellos mantenían su planificación y todo eso, era la base de ellos donde nosotros llegamos a apoderarnos. Al principio ellos no querían aceptarnos, nos insultaban, nos amenazaban y todo tipo de hostigamiento para que nosotros desistiéramos y pudiéramos abandonar, pero sobrevivimos a todo eso y poco a poco se iba ganando control y territorio de la zona como tomando el mando, tomando la responsabilidad en la seguridad de la colonia”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

La presencia permanente de la Policía, sin embargo, no implicó que automáticamente el Estado tenía el control total de la zona. La teoría de Villalobos (2015) de que una vez el poder coercitivo ha tomado el terreno, tiene controlados a los delincuentes y ha restablecido la seguridad, como condición para luego implementar proyectos de desarrollo, en la práctica no es tan lineal como se plantea. Al respecto, es importante diferenciar entre **presencia** y **control**. Es pertinente entonces, en el debate sobre control territorial, tomar en cuenta que mientras que haya presencia de la Policía en una zona donde hay también presencia de una pandilla, se trata, por lo menos al inicio, de un control compartido. Para aumentar paulatinamente el control, es necesario que haya suficientes recursos y respaldo institucional.

Ficha testimonial 54

“Fue un control compartido, porque no podemos negarlo que ellos tienen su propio sistema de control, no se puede ocultar, porque usted entra allí, usted ve que hay personas de ellos en

cada entrada, en cada esquina, aunque no están uniformados, pero es su tipo de sistema de control, no podemos negarlo, aunque la policía en cuestión de seguridad se puede decir que maneja también parte del control, o sea es compartido. Cualquiera que crea que la Policía tiene el control total, yo como exjefe no coincido con esa idea, porque tener el control absoluto de parte de la Policía implica más personal, implica un respaldo efectivo de la institución, así sí, se mantuviera, pero con los pocos recursos y el poco apoyo que uno tiene de otras unidades, es imposible". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Un aspecto operativo del modelo de Policía comunitaria, es el mapeo de la zona donde la Policía tiene presencia en cuanto a factores de riesgo social y situacional y factores socio comunitarios de protección. Un factor de riesgo social son los grafitis alusivos a la pandilla, que son una forma de comunicación y de clasificación de una área según el concepto de **territorialidad** a lo que refiere Gutiérrez (2009). Para las pandillas y maras, los grafitis son de suma importancia para demarcar su territorio, como es también el caso en San José del Pino y San Rafael.

Imagen 1

“Grafiti de Pandilla MS en base policial de San José del Pino”



Fuente: Base de la Policía comunitaria en San José del Pino, 2014.

Durante el proceso de pacificación, se logró una participación activa de los miembros de la Mara Salvatrucha para borrar sus grafitis, en el marco de promover la seguridad ciudadana y la convivencia. El Plan El Salvador Seguro, que entró en vigor después en 2015, contempla el eje de Cultura, Deporte y Recreación para Todos y Todas que incluye también la acción de limpieza de grafitis elaborados por grupos de pandillas. En este marco, el Gobierno de Salvador Sánchez Cerén, lanzó en junio de 2016 su campaña nacional por cero grafitis.³³ El discurso del presidente al respecto de los grafitis tiene un enfoque cultural promoviendo la paz; sin embargo, según el concepto de **territorialidad**, hay que considerarlo sobre todo como un elemento político-estratégico para recuperar el control territorial y preservar la soberanía sobre el territorio. Al borrar los grafitis, la pandilla pierde la clasificación y la comunicación como elementos de su estrategia territorial. En el caso de San José del Pino y San Rafael, se ha podido constatar desde 2015, que la Mara Salvatrucha ha vuelto a marcar su territorio con grafitis. Dado que el territorio siempre requiere esfuerzos constantes para establecerse y mantenerse (Gutiérrez, 2009), se puede concluir que el Estado no ha podido consolidar el control social y territorial por haber dejado en abandono el proceso de pacificación.

Imagen 2 “Grafiti de Pandilla MS en San José del Pino”

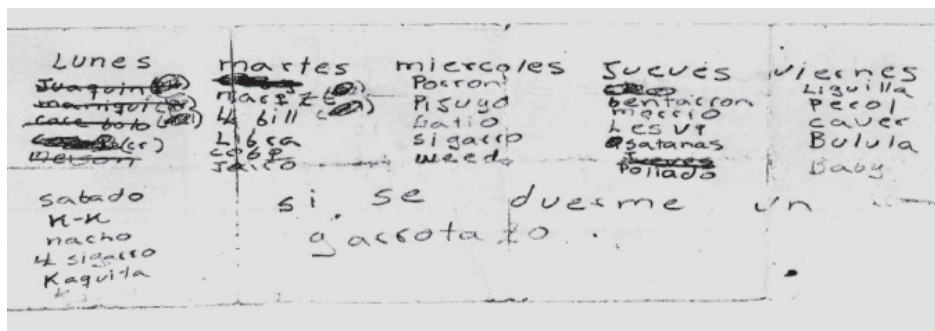


Fuente: Base de la Policía comunitaria en San José del Pino, 2014.

33 Sobre la campaña del borrado de grafitis, el presidente Sánchez Cerén dijo que en las paredes y muros de las comunidades no pueden existir mensajes de intimidación y odio. “Tenemos que comenzar a eliminar todos esos mensajes negativos y cambiarlos por mensajes de esperanza, de vida”, dijo el gobernante. Aseguró que el Gobierno continuará consolidando la presencia del Estado en los territorios y abriendo espacios para una convivencia pacífica, para que los jóvenes puedan ocuparse de labores constructivas, que fortalezcan su espíritu y su intelecto. <http://www.el salvadornoticias.net/2016/06/21/salvador-gobierno-inicia-limpieza-grafitis-nivel-nacional/>

Otro elemento de territorialidad, es el ejercicio de control físico, que se logra controlando lo que está dentro y fuera del área clasificada (Gutiérrez, 2009). La siguiente ilustración es un esquema de control de la Mara Salvatrucha que fue incautado por la Policía comunitaria en San José del Pino en 2013.

Imagen 3



Fuente: PNC. Incautación de información a miembro de la Mara Salvatrucha que ejerce control territorial en la zona bajo estudio.

Cada día y noche hay jóvenes miembros de pandilla que controlan las entradas principales y el interior de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael. El comentario “si se duerme, un garrotazo”, demuestra que entre ellos utilizan la violencia para mantener la disciplina interna. No solo la violencia interna de grupos criminales, sino el uso de violencia en general es un factor determinante de control territorial. La extorsión es uno de los medios más practicados por la pandilla para ejercer control. Uno de los logros del proceso de pacificación en la zona bajo estudio ha sido una disminución de extorsiones resultando en mayor acceso público. Sin embargo, en una entrevista de 2015, un agente destacado en la colonia San José del Pino indica no solo que el sistema de controlar las entradas por la pandilla aún se mantiene, sino también que el control de la pandilla supera el control de la Policía.

Ficha testimonial 55

“Ellos (los pandilleros) tienen el control aquí en la colonia, porque nos superan en número. Son, qué sé yo, unos 50 o 60 jóvenes que andan allá en la calle con su celular, nosotros hemos registrado a jóvenes que en su celular le hemos encontrado mensajes que dicen: “Hey ahorita está sola La Pluma”. La Pluma es una entrada que está por el hospital San Rafael, “no hay policías ahorita”. Esto quiere decir que ellos nos andan controlando. Entonces en ese aspecto ellos mantienen el control. Durante el proceso de pacificación también tenían control, siempre se mantenían los grupitos fumando marihuana con los teléfonos

aquí, con los famosos postes que le llamaban, ellos que están allí controlando la entrada y salida de vehículos. Siempre lo ha sido, pero realmente carecemos de personal. Acá las patrullas deberían de ser por lo menos de 10 elementos cada uno, pero somos doce en total, tres patrullas de cuatro elementos, realmente somos pocos los que andan en la calle. Con más personal se podría controlar mejor, claro, porque son nueve entradas. Qué sentido tiene que dos o tres agentes estén en una entrada si en las otras ocho no hay nadie, entonces no tiene sentido". (Agente de la PNC, destacado en la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Ahora, en el análisis del proceso de pacificación, se ha podido constatar que justamente la combinación de tener presencia policial y presencia del Estado a través de servicios públicos y proyectos de desarrollo, ha marcado la diferencia respecto al control territorial. La ecuación de control territorial, en ese sentido, tiene varios componentes, como explica el Director del CAM de Santa Tecla.

Ficha testimonial 56

"La ecuación de control territorial tiene varios componentes: presencia de las instituciones nacionales, la presencia de los servicios municipales, la interacción de ONG y sociedad civil en el sector y, por supuesto, la participación ciudadana a favor de los objetivos que tiene el municipio y los objetivos que tiene el país. Si esos componentes de esa fórmula de control están articulados y van en línea, se va evolucionando. En este caso de la comunidad El Pino, a mi juicio, se ha ido evolucionando. Un factor obviamente es el factor uniformado, la presencia institucional, pero el control realmente lo da la ciudadanía quienes controlan un territorio. A mi juicio en El Pino bajó esta óptica, yo he visto los reportes que hay presencia, se dan campañas médicas, la alcaldía entra y sale cuando quiere, los servicios básicos se proporcionan, los servicios públicos se proporcionan, hay interacción, cuando hay un problema de convivencia llaman al CAM para que lo resuelva, así que a mi juicio es la ciudadanía que tiene el control en El Pino como resultado de las políticas del Estado". (G. Cáceres, director actual del Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, comunicación personal, enero de 2016)

El panorama dibujado en este testimonio, sin embargo, no corresponde con la situación actual. Aunque el Estado había logrado muchos avances en recuperar el control social y territorial en las comunidades, el haber dejado los proyectos sin seguimiento desde finales de 2013 resulta haber sido prematura para poder consolidar el control, como argumenta también el exjefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino.

Ficha testimonial 57

“Ellos (los pandilleros) en algunas ocasiones y expresiones, ya estaban como conforme[s] a que fuéramos nosotros que dirigiéramos la situación en cuestiones de seguridad y todo eso. Pero no fue del todo, porque ellos estaban esperando ver resultados más positivos de los que se estaban dando, y eso como que iba flexibilizándolos a ellos y dándonos un poco más de autoridad a nosotros. Yo más creo que si se hubiera seguido trabajando con ese ritmo que llevábamos, a estas alturas ellos ya hubieran dejado de preocuparse por tener el control ellos y dejarnos en su totalidad la seguridad a nosotros” (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

La experiencia estudiada, está en línea con el análisis de Savenije (2011) que señala que los “programas de Policía comunitaria pueden resultar inefectivos para resolver los problemas de inseguridad, porque hacen poco para aliviar los problemas fundamentales: pobreza, desempleo, falta de acceso a educación de calidad, servicios de salud etc.” Aparte de la falta de sostenibilidad de los proyectos, hay que añadir un cambio a nivel operativo de la Policía comunitaria relacionado a la **sectorización**, que ha debilitado mucho la efectividad de la fuerza policial. Entendida en los parámetros de la Filosofía de Policía Comunitaria:

“La sectorización puede considerarse como una estrategia para estrechar la relación entre la Policía y la comunidad (...), no se limita a la distribución del territorio desde el punto de vista estrictamente geográfico, su importancia central radica en la asignación permanente, con responsabilidades concretas, de policías a los diferentes sectores identificados’ (PNC, 2011).

Entre las ventajas de la sectorización están:

“Rescata el sentido de responsabilidad específica de cada patrulla por lo sucedido en un sector concreto, obliga a que los funcionarios policiales conozcan más y mejor que nadie el sector al que han sido asignados, favorece que la comunidad y los ciudadanos conozcan mejor que nadie a los y las Policías, y supone conocimientos más detallados sobre zonas específicas, lo que facilita el ejercicio de planificación y evaluación de resultados” (PNC, 2011).

Sin embargo, la ampliación del territorio en el marco de la sectorización también puede generar riesgos y efectos adversos a la operatividad del modelo de Policía comunitaria.

Ficha testimonial 58

“Cuando yo estaba administrando ese lugar, me dieron un determinado sector, pero a poco tiempo quisieron ampliármelo por el hecho de haber reducido la incidencia, pero todavía no habíamos terminado el trabajo comunitario de mapear, de sectorizar, no habíamos cubierto todo el sector. Es así que cuando yo salí, se autorizó esa ampliación del sector lo que considero prematura, porque nada más llevábamos como año y medio de estar trabajando y ya querían ampliar la zona de operatividad, pero eso tiene que ir gradualmente. La ampliación de una zona tendría que corresponder con un aumento de personal, con más recursos y más apoyo de otras instituciones, pero aquí es al contrario, le amplían la zona a uno y muchas veces tiene que cubrir más territorio pero con menos personal y todo eso viene a poner dificultades en la operatividad, de poder dar un resultado positivo”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

En teoría, según el Plan Quinquenal de Desarrollo, el Gobierno tiene el objetivo de mantener un número de elementos policiales adecuado a las necesidades del país. Sin embargo, en base al análisis de la situación actual, a nivel local de las comunidades San José del Pino y San Rafael, hay que concluir que el número de elementos policiales no es el adecuado para consolidar el control territorial del Estado. El déficit del mecanismo de sectorización, es que el índice de incidencia es el principal indicador para una ampliación de un sector de operatividad. Irónicamente, en el caso de San José del Pino, la fortaleza de la Policía comunitaria de haber bajado los índices de incidencia en el sector, se convierte en una amenaza para la continuación de su trabajo. Con el mismo personal, se tiene que mantener el control sobre un territorio más amplio lo que, lógicamente, llevará a un aumento del índice de incidencia. Este aumento, tiene un efecto negativo en la percepción de seguridad de la población lo que, en consecuencia, afecta de forma negativa la confianza en la operatividad y efectividad de la Policía comunitaria.

Por lo tanto, en el caso de recuperar el control territorial en una zona de alto riesgo, donde existe el poder y el control de un actor armado no estatal, es clave que la operatividad y la efectividad de la Policía comunitaria serán garantizadas con suficientes recursos materiales y humanos. Solo una Policía comunitaria que logra mantener el control sobre el territorio, logra consolidar la confianza de la población, aspecto clave para su efectividad. El indicador principal para implementar la sectorización, entonces, no debe ser la incidencia sino la confianza de la población como ente principal de la Policía comunitaria.

Ficha testimonial 59

“Actualmente, solo hablo personalmente, setenta por ciento para mí lo tiene el control la pandilla, y un treinta por ciento la Policía. Durante el proceso de cambio, la Policía quizás tenía el setenta por ciento, y el treinta era la pandilla, porque no podemos decir que era el cien por ciento la Policía, sería mentir. Pero hoy sí se ha ido perdiendo territorio, la Policía por las cuestiones políticas, en parte es la base comunitaria pero no tanto la base sino que las políticas de los gobernantes, ellos tienen mucho que ver en esto. En aquel momento que estábamos en el proceso de pacificación, mucha gente se había acercado a la Policía, y podemos decirlo así, se volviera la antena de la Policía, ahora no, hoy son antenas de los pandilleros, se retrocedió”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Este testimonio indica que la población se ha convertido nuevamente en las antenas de la pandilla para ejercer su control en el territorio. Además, apunta a aspectos políticos que han tenido, más que los defectos de la Policía comunitaria, un impacto negativo en el proceso de pacificación. Esta observación coincide con el pronóstico de Pérez (2015) que “el surgimiento de liderazgos llama la atención de partidos políticos (...), buscando su reclutamiento y captación. Este control político se puede extender a la organización comunitaria y a los proyectos que gestiona” convirtiéndose en una amenaza para los proyectos para combatir la violencia. Es así que el Estado está perdiendo a los habitantes como su socio estratégico en asegurar la seguridad ciudadana. Además, los componentes de fórmula de control, a los que se refiere el director del CAM, no parecen estar articulados ni van en línea, lo que demuestra que el Estado está fallando en consolidar su control social y territorial.

5. Conclusiones

Con la puesta en marcha de un proceso de pacificación, iniciado a partir de 2012 y fortalecido en el marco del acuerdo Santa Tecla Municipio Libre de Violencia firmado en 2013, el Estado ha podido abrir el espacio para recuperar el control social y territorial en comunidades que por décadas estaban bajo control total de la Mara Salvatrucha. La aplicación del modelo de Policía comunitaria, en combinación con proyectos de desarrollo social y económico, incluyendo a jóvenes miembros de pandilla a través de esfuerzos de reinserción, tuvieron un impacto positivo en el tejido social, la economía local y la seguridad ciudadana de los habitantes de San José del Pino y San Rafael.

Sin embargo, cambios de estrategias de seguridad pública con mayor énfasis en la represión, cambios de autoridades a raíz de elecciones presidenciales en 2014 y municipales en 2015, cambio del mando de la base

de la Policía comunitaria, y desarticulación de líderes locales representantes de la pandilla y de otros actores claves de la comunidad, han tenido un impacto negativo en el proceso de pacificación y de recuperación de territorio por parte del Estado.

Un análisis de las **dimensiones de control social y territorial de la pandilla** en San José del Pino y San Rafael, demuestra que aún se mantiene, en términos generales, una convivencia pacífica en las comunidades, como también un clima comercial más favorable para sus habitantes. Sin embargo, hay indicios de nuevas expresiones de violencia pandilleril aunque no necesariamente proveniente de los miembros de pandilla originarios de la zona.

El efecto del estancamiento de los proyectos de desarrollo, de la promoción de convivencia y de la reinserción de los jóvenes en riesgo y miembros de pandilla, más la captura de los líderes pandilleros en 2014, ha llevado nuevamente a una división de las dos comunidades y está generando un nivel de vulnerabilidad de los actores locales que habían estado activos en el proceso de pacificación.

La presencia permanente de la Policía en la colonia no implica automáticamente que el Estado tiene el control territorial total, ya que se pudo constatar que la pandilla todavía mantiene su propio sistema de control territorial. Déficits en la seguridad pública, en los servicios públicos y en la legitimidad del Estado favorecen también el control social de la pandilla sobre parte de la población en la zona.

Un análisis de las **dimensiones de control social y territorial del Estado** en las comunidades bajo estudio, demuestra que los habitantes hoy en día tienen otra percepción de la Policía, que ya no la definen como “Policía comunitaria”, por la falta de presencia visible y de eficacia policial pero, sobre todo, por la falta del trabajo comunitario con las comunidades como socios estratégicos, resultando en una inserción superficial.

Adicionalmente, la captura de los líderes pandilleros y un aumento de operativos represivos, han generado un clima de desconfianza de los habitantes hacia la Policía. También cambios y déficits en la operatividad de los cuerpos de seguridad, perjudican el trabajo de la Policía comunitaria: la falta de despliegue del Cuerpo de Agentes Municipales, efectos adversos del despliegue de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, una ampliación prematura del sector de operatividad, la falta de un enfoque en la inteligencia policial, y la falta de un marco legal apropiado y voluntad política para facilitar el trabajo comunitario inclusivo. La falta de seguimiento al tema de mediación de conflictos y atención para víctimas de violencia, implica que el Estado tampoco ha podido consolidar un modelo comunitario para prevenir la violencia y restaurar daños.

Se ha perjudicado el trabajo comunitario por falta de seguimiento y acompañamiento de parte del gobierno municipal de Santa Tecla y del Gobierno central en la implementación y financiación de proyectos de desarrollo local, promoción de convivencia y programas de reinserción. Es así que no se ha podido consolidar los efectos positivos de romper el círculo vicioso de usar violencia para la sobrevivencia.

Todo lo anterior ha causado un resentimiento fuerte en la población hacia las autoridades, además, se percibe que las inversiones y la presencia del Estado solo estuvieron motivadas por intereses propios. El Estado no ha logrado consolidar el control social y territorial en las comunidades por la falta de seguimiento al desarrollo de las comunidades, la generación de empleo y la contribución a un mejor sustento local.

En combinación con el hecho de que la pandilla ha mantenido su propio control, existe el riesgo que la situación en la zona se convierta nuevamente en inestabilidad e ingobernabilidad. La clave de recuperar el control social y territorial con éxito está en la combinación de asegurar la seguridad pública a través de la Policía comunitaria, dotándola con los suficientes recursos y respaldo, y prestar servicios públicos e implementar programas de desarrollo y reinserción con un enfoque a largo plazo e incluyendo a todos los sectores existentes. Por lo tanto, el Gobierno central y municipal deben enfocar sus esfuerzos, a revertir factores estructurales de violencia y exclusión social, en el marco de un plan de Nación que garantice la consolidación de control social y territorial del Estado en zonas de alto riesgo.

6. Recomendaciones

Se sugieren las siguientes recomendaciones con respecto a los desafíos actuales y futuros de la institucionalidad del Estado, como proveedor de políticas públicas y servicios de seguridad. Adicionalmente, es importante tomar en cuenta las recomendaciones formuladas en base al primer artículo "Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo 'Santa Tecla Municipio Libre de Violencia'" publicado en la séptima revista de la ANSP (Zoethout, 2015). Todas las recomendaciones deberían ser requisitos indispensables para todos los responsables en la toma de decisiones para la elaboración de futuros planes en el marco de la seguridad pública. En concreto, son de mucha relevancia para la implementación del PESS en los municipios seleccionados por el Gobierno, dado que, por las características de las comunidades, se pueden considerar los programas implementados en San José del Pino y San Rafael como proyecto piloto y línea de base para las políticas de seguridad pública del actual Gobierno.

Para la Dirección General de la Policía Nacional Civil:

- Adecuar el número de elementos policiales no solo de acuerdo a la amplitud geográfica y a la densidad poblacional, sino también valorar aquellos sectores críticos donde existe mayor presencia pandilleril con el objetivo de superar la fuerza de control territorial.
- Definir la sectorización tomando como indicador principal la recuperación de la confianza de la población con el trabajo de la Policía comunitaria y no basarse solo en la incidencia delincriminal, dotándolos con los recursos materiales y humanos necesarios.
- Tomar en cuenta en el despliegue de los Cuerpos de Agentes Municipales, su interlocución entre la población y la municipalidad relacionada a la prevención situacional e instrumental de la violencia, apoyando a la Policía comunitaria en la promoción de la convivencia.
- Mantener más control de las funciones que la Fuerza Armada ejerce en los centros escolares en lugares vulnerables.
- Mantener el equilibrio de la represión y la prevención con inteligencia policial para perseguir el delito y no a la persona.
- Garantizar procedimientos adecuados que busquen evitar daños colaterales causados durante operativos por unidades especializadas y velar por el cumplimiento de los derechos humanos.
- Actualizar la base de datos de infractores de la ley en el sistema policial y judicial. para que en determinado momento no se perjudiquen los esfuerzos de reinserción y desarrollo local.
- Modificar los indicadores para el trabajo de la Policía comunitaria, dado que el trabajo comunitario no solo se debe medir en estadísticas de detenciones e incidencia delincriminal, sino en logros de convivencia y seguridad ciudadana como indicadores sociales.
- Contar con un marco legal que garantice la inserción comunitaria correcta para no vulnerar las condiciones laborales de los agentes de la Policía comunitaria.
- Contar con el involucramiento de todo el personal básico, ejecutivo y superior en la ejecución de la Filosofía de Policía Comunitaria (FPC) para no perjudicar el modelo en zonas de riesgo.

- Incluir las experiencias y lecciones de la FPC desde la práctica en lugares de alto riesgo en el coloquio de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Para el Gobierno municipal de Santa Tecla:

- Dar seguimiento institucional estructurado a los proyectos y servicios públicos iniciados a través de políticas municipales en la prevención de la violencia, reinserción, desarrollo local y promoción de convivencia; dado que la prevención de violencia es un trabajo de largo plazo.
- Designar trabajadores sociales en comunidades y colonias vulnerables para atender los servicios públicos y rescatar los valores culturales y sociales.
- Tomar en cuenta en el despliegue de los Cuerpos de Agentes Municipales, su interlocución entre la población y la municipalidad relacionada a la prevención situacional e instrumental de la violencia, apoyando a la Policía comunitaria en la promoción de la convivencia;
- Promover la convivencia respondiendo a las necesidades de la comunidad en aspectos administrativos legales a través de asesoramientos jurídicos.
- Designar fondos para invertirlos en programas y proyectos de prevención de violencia desde la perspectiva de reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo y miembros de pandilla y determinar la selección de los beneficiarios en coordinación con la Policía Nacional Civil.
- Mantener una buena coordinación con instituciones encargadas de designar fondos para la promoción de convivencia y velar por la transparencia del uso de los mismos.
- Dar seguimiento con un enfoque a largo plazo al asesoramiento en el fortalecimiento comunal a través de la organización, formación y movilización ciudadana, e incentivar a actores claves de la comunidad por su desempeño laboral y función del trabajo comunitario.
- Dar seguimiento a las iniciativas en el tema de mediación de conflictos y atención a víctimas de violencia.

Para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública:

- Promover modificaciones necesarias al marco legal nacional para la implementación de iniciativas de reinserción.
- Promover la transparencia y la coherencia entre las varias políticas y programas sobre seguridad pública a largo plazo.
- Garantizar procedimientos adecuados que busquen evitar daños colaterales causados durante operativos por unidades especializadas y velar por el cumplimiento de los derechos humanos.

Para el Gobierno central:

- Dar seguimiento a la coordinación institucional de los proyectos y programas iniciados a través de políticas municipales en la prevención de la violencia, reinserción, desarrollo local y promoción de convivencia, dado que la prevención de violencia es un trabajo de largo plazo.
- Mantener una buena coordinación con instituciones encargadas de designar fondos para la promoción de convivencia y velar por la transparencia del uso de los mismos.
- Promover la implementación descentralizada, es decir, poner en funcionamiento políticas públicas de abajo hacia arriba en los territorios y donde el GOES juega el papel de articulador y el gobierno local coordine la operativización con instituciones amigas.
- Enfocar sus esfuerzos a largo plazo en el apoyo al crecimiento económico y el reforzamiento de la seguridad en las zonas de alto riesgo para dar una respuesta efectiva a los factores estructurales de la violencia y la criminalidad.

7. Siglas y acrónimos

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunitario
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CAM	Cuerpo de Agentes Municipales
CAMST	Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla
CMPV	Consejo Municipal de Prevención de la Violencia
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
DIP	Departamento de Investigación Policial
MINED	Ministerio de Educación
MS	Mara Salvatrucha
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FGR	Fiscalía General de la República
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FPC	Filosofía de Policía Comunitaria
GOES	Gobierno de El Salvador
GRP	Grupo de Reacción Policial
PESS	Plan El Salvador Seguro
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
UTO	Unidad Táctica Operativa

8. Bibliografía

- Aguilar, J. (Eds.) (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014: Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).
- Astorga, A. y Biji, V. (1990). *Manual de diagnóstico participativo*. Quito, Ecuador: Editorial CEDECO.
- Borgh, van der, C. y Savenije, W. (2015). De-securitising and Re-securitising Gang Policies: The Funes Government and Gangs in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, pp. 149-176.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Nueva York: Oxford University Press Inc.
- Cruz, J. (Eds.). (2011). *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*. San Salvador: UCA Editores.
- Cruz, J. (2007). Pandillas y capital social en Centroamérica. En ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP (2007), *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. San Salvador: UCA Editores.
- Esmail, R. (2014). *Prevenir: Cambiando la cara de la violencia. Sistematización experiencias de implementación de Policía comunitaria en cuatro países de Centroamérica*. San Salvador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Gutiérrez, L. (2009). Enclaves y territorios. Estrategias territoriales del Estado y de las pandillas en Honduras. Recuperado de http://www.diss.fu-berlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_000000005481/00_Gutierrez_Titel.pdf
- Maihold, G. (2015). Crimen y violencia en América Latina: retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado. *Documentos de Trabajo 2015-1*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
- Mackenbach, W. y Maihold, G. (Eds.). (2015). *La Transformación de la Violencia en América Latina*. Guatemala: F&G Editores.
- Mason, A. (2005). *Constructing Authority Alternatives on the Periphery: Vignettes from Colombia*. *International Political Science Review* 26 (1), pp. 37-54
- Menkhous, K. (2007). *Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building and the Politics of Coping*. *International Security* 31(3): pp. 74-106
- Messner, J. (Eds.), (2015). *Fragile States Index 2015*. Washington: The Fund for Peace (FFP). Recuperado de <http://fsi.fundforpeace.org/>
- Moodie, E. (2010). *El Salvador in the Aftermath of Peace: Crime, Uncertainty, and the Transition to Democracy*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

Muggah, R. y Szabo, I. (2014). Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America. *Strategic Paper 7*. Recuperado de https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf

Pérez, J. (Eds.), (2015). *Exclusión social y violencias en territorios urbanos centroamericanos*. San José: FLACSO.

Savenije, W. (2011). El acercamiento a las comunidades: reflexiones y recomendaciones institucionales. En: M. Zetino Duarte, (Eds.), *Delincuencia, juventud y sociedad*. San Salvador: FLACSO.

Savenije, W. y Van der Borgh, C. (2004). Youth Gangs, Social Exclusion and the Transformation of Violence in El Salvador. En Koonings y Kruijt (Eds.), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books.

Sepúlveda, I. (2013). Estados fallidos. La quiebra del Estado nacional y la desestabilización de la seguridad regional. *Revista científica "General José María Córdova". Sección Estudios Militares. Vol.11 (Núm.11)*.

Villalobos, J. (2015). Un millón y medio de muertos. El País. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2015/05/05/opinion/1430850805_184826.html

Winton, A. (2012). Analizando las geografías de las pandillas 'transnacionales' en Centroamérica: los es-

pacios cambiantes de la violencia. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía, Número 79*. UNAM.

Yek Ineme (2001). Construcción de paz, relaciones de poder y toma de decisiones. *Revista Convivencia Humana. Número 2*.

Zoethout, M. (2014). *Enhancing Citizen Security on the Frontline in a Contested Playing Field: A Case Study of the Gang Truce in San José del Pino, El Salvador*. Amsterdam: Universidad de Amsterdam.

Zoethout, M. (Julio de 2015). Recuperar al control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo "Santa Tecla Municipio Libre de Violencia". *Revista Policía y Seguridad Pública*. (Número 7), pp 179- 246

Informes policiales

PNC. (2011). *Manual de Formación de Policía comunitaria*. El Salvador.

PNC. (2015). *Estadísticas de incidencia delincencial y aprehensiones en general a nivel del Departamento La Libertad, el municipio de Santa Tecla, y específicamente del área geográfica que corresponde a la colonia San José del Pino y comunidad San Rafael*. Unidad de Acceso a la Información Pública.

PNC. (2015). *Estadísticas de incidencia delincencial de los delitos atribuidos a las dos principales maras o pandillas que operan en el territorio de la Libertad, la Mara 18 y la Mara Salvatrucha*. Unidad de Acceso a la Información Pública.

Otros documentos

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), (2015). *Plan El Salvador Seguro (PESS)*. Resumen Ejecutivo. El Salvador.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2014). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019*.

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), Gobierno de El Salvador (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD)*.

Presidencia de la República, (Febrero de 2016). CNSCC define acciones prioritarias de implementación del Plan El Salvador Seguro para 2016. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.sv/cnsc-define-acciones-prioritarias-de-implementacion-del-plan-el-salvador-seguro-para-2016/>

Villalta, J. (s/f). Derecho Territorial del Estado de El Salvador. Monografías. Recuperado de: <http://www.monografias.com/trabajos82/derecho-territorial-del-estado-salvador/derecho-territorial-del-estado-salvador2.shtml>

Notas periodísticas

ACAN-EFE, (14 de mayo de 2015). El Salvador asegura que acabará con control territorial de pandillas. La Tribuna. Recuperado de <http://www.latribuna.hn/2015/05/14/el-salvador-asegura-que-acabara-con-control-territorial-de-pandillas/>

El Centro de Estudios Jurídicos, (19 de octubre de 2015). Control territorial y Estado fallido. La Prensa Gráfica. Recuperado de <http://www.laprensa grafica.com/2015/10/19/control-territorial-y-estado-fallido>

La Prensa Gráfica (20 de agosto de 2014). El Salvador ¿Estado fallido? Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/20/el-salvador-estado-fallido>

Valencia, R. y Martínez, O. (22 de enero de 2016). La policía masacró en la finca San Blas...y todo apunta a que triunfará la impunidad. El Faro. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201601/salanegra/17846/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas%E2%80%A6-y-todo-apunta-a-que-triunfar%C3%A1-la-impunidad.htm>

Valencia, R., Martínez, O. y Valencia, D. (22 de julio de 2015). La policía masacró en la finca San Blas. El Faro. Recuperado de <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17205/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas.htm>



