Capítulo 4

La política de seguridad de Nayib Bukele y la encrucijada de los derechos humanos en El Salvador*

DOI: https://doi.org/10.25062/9786287818149.04

Brandon René Barrientos Martínez
Daniel Arias Rivera
Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La política de seguridad del presidente de El Salvador, Nayib Bukele, frente a las altas tasas de criminalidad en el país, se ha convertido en uno de los temas más relevantes en esta materia, debido a sus métodos, objetivos y dilemas en torno a los derechos humanos. A la luz de sus resultados y controversias, este capítulo busca describir la política de seguridad salvadoreña desde sus etapas de formulación, ejecución y resultados, con el fin de reflexionar sobre su pertinencia frente a la complejidad de los fenómenos de inseguridad que han impactado al país durante décadas. Para ello, se adoptó una metodología de enfoque cualitativo, mediante un estudio de caso de carácter intrínseco. Como resultado principal, se observa que, en el desarrollo de esta política de seguridad, los niveles de inseguridad han disminuido; sin embargo, este logro ha estado acompañado, de manera paradójica, por múltiples vulneraciones a los derechos humanos.

Palabras clave: criminalidad; derechos humanos; pandillas; seguridad del Estado; violencia.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *"Cultura de paz y su relación con la seguridad en el hemisferio occidental"* del grupo de investigación Masa Crítica de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por MinCiencias (código COL0123247). Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Brandon René Barrientos Martínez

Magíster en educación. Profesional en relaciones internacionales y estudios políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. **https://orcid.org/0000-0003-3403-5407**
Contacto: **brandon.barrientos@esdeg.edu.co**

Daniel Arias Rivera

Magíster en seguridad y defensa nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista en psicología forense, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Colombia. Abogado y psicólogo, Universidad de los Andes, Colombia.
https://orcid.org/0000-0002-8232-2833 - Contacto: **daniel.arias@esdeg.edu.co**

Citación APA: Barrientos Martínez, B. R., & Arias Rivera, D. (2025). La política de seguridad de Nayib Bukele y la encrucijada de los derechos humanos en El Salvador. En V. Torrijos & B. R. Barrientos Martínez (Eds), *Seguridad, violencia y cultura de paz: una mirada sobre casos emblemáticos en América Latina* (pp. 73-92). Sello Editorial ESDEG. https://doi.org/10.25062/9786287818149.04

SEGURIDAD, VIOLENCIA Y CULTURA DE PAZ: UNA MIRADA SOBRE CASOS EMBLEMÁTICOS EN AMÉRICA LATINA
ISBN impreso: 978-628-7818-13-2
ISBN digital: 978-628-7818-14-9
DOI: https://doi.org/10.25062/9786287818149

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura
Sello Editorial ESDEG
Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"
Bogotá D.C., Colombia
2025

CC BY NC ND

Introducción

En los últimos años, El Salvador ha sido objeto de análisis por dos aspectos transversales en materia de seguridad: el problema que representan las pandillas y la respuesta contemporánea del Estado para afrontarlo durante el periodo presidencial de Nayib Bukele. De acuerdo con Bargent (2015), en ese año El Salvador experimentó uno de los picos más altos de homicidios en su historia, alcanzando en marzo un total de 481 asesinatos, cifra que solo fue superada en mayo, junio y agosto, con 622, 677 y 907 homicidios, respectivamente.

En la cotidianidad reciente del país, las pandillas, como la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, han estado directamente vinculadas con este problema de seguridad, así como con otros delitos, como la extorsión, el narcotráfico y el sicariato. En este contexto, puede establecerse de forma preliminar que el problema de seguridad en El Salvador está directamente asociado con las pandillas y las actividades ilícitas que giran en torno a sus objetivos y cultura criminal. Frente a esta situación, con la llegada a la presidencia en 2019, Nayib Bukele diseñó una política de seguridad orientada a promover el orden público y enfrentar a las pandillas mediante estrategias que han sido fuertemente cuestionadas por organizaciones defensoras de derechos humanos, pero aplaudidas por las comunidades salvadoreñas a raíz de los resultados obtenidos tras su implementación.

Según fuentes oficiales gubernamentales, dicha política ha sido exitosa en la reducción de la tasa de homicidios, ya que, en promedio, se reporta una disminución de entre dos y tres asesinatos diarios desde que comenzó a aplicarse el plan. Incluso, en abril se informó que ese mes registró la tasa de homicidios más baja en años recientes, con 13 días sin homicidios (Gobierno de El Salvador, 2022).

Por otro lado, organizaciones internacionales no gubernamentales, como Amnistía Internacional (2023), han criticado fuertemente al gobierno de Bukele

por la radicalidad de su política de seguridad. Han denunciado que, durante su implementación, se han producido miles de detenciones arbitrarias, violaciones al debido proceso, malos tratos e incluso casos de tortura. Estas organizaciones subrayan que una estrategia de seguridad orientada a proteger vidas salvadoreñas no puede contravenir el derecho mismo a la vida y a la integridad personal.

Por tanto, estos argumentos generan discusiones relevantes que deben abordarse en torno a las estrategias, necesidades y objetivos de una política de seguridad de esta magnitud, frente al problema que representa para El Salvador el comportamiento criminal de las pandillas, considerando la magnitud de la amenaza y el alcance de dicha política.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es identificar los principales impactos de la política de seguridad de Nayib Bukele, denominada "Plan de Control Territorial", teniendo en cuenta su nivel de apaciguamiento de las actividades de las pandillas hasta el momento, así como las estrategias de seguridad empleadas, desde un enfoque de violencia y cultura de paz. Para ello, se aplicará una metodología cualitativa basada en el estudio de caso, con técnicas de recolección de información documental y un tratamiento hermenéutico.

El desarrollo del documento se estructura en las siguientes secciones, que abordan el objetivo planteado, los hallazgos y las conclusiones del caso: 1) contexto y antecedentes; 2) caracterización de la política de seguridad de Bukele; 3) principales implicaciones de la seguridad de Bukele; 4) los dilemas de la política de seguridad y los derechos humanos; 5) problematizar la seguridad como fuente para una cultura de paz; y, por último, conclusiones.

Contexto y antecedentes

Resulta pertinente contextualizar el país en el cual se desarrolla la problemática analizada y la política implementada. Con 21 040 km², El Salvador es el país más pequeño del continente americano, excluyendo las islas del Caribe. Para 2023, se estimó una población aproximada de 6 309 000 habitantes, distribuidos entre los 44 municipios de los 14 departamentos en los que se divide el territorio. El más grande de ellos es San Salvador, la capital del país, que, junto con los municipios de su área metropolitana, concentra cerca de 1 700 000 habitantes, lo que equivale a afirmar que uno de cada cuatro salvadoreños reside en la zona de influencia de la capital (Banco Mundial, 2023c).

El Salvador cuenta, además, con aproximadamente 20 000 efectivos en sus Fuerzas Armadas (FAES) y 30 000 en sus cuerpos de policía (PNC). Como indicador de ingresos, el PIB per cápita para 2022 fue de 5127 dólares, según datos del Banco Mundial. Esta cifra ubica al país en la posición 111 entre 196 países analizados, y en los últimos lugares del continente, solo por encima de Haití, Bolivia y sus vecinos Honduras y Nicaragua, que presentan cifras más bajas (Banco Mundial, 2023b).

En cuanto a la tasa de homicidios, según datos oficiales reportados por los entes de seguridad salvadoreños, el indicador por cada cien mil habitantes fue de 7,8 en 2022, inferior a los 18,2 de 2021, los 21,3 de 2020 y los 38,2 de 2019, año en que Nayib Bukele asumió la presidencia. Esta tasa ha mostrado fluctuaciones desde inicios del siglo: en 2009 fue de 71,9; en 2003, de 55,7; y en 2000, de 59,6 (Banco Mundial, 2023a).

El punto de partida que sirve de antecedente está marcado por una situación de pobreza para una gran parte de la población, una débil presencia institucional en zonas marginales, una alta tasa de homicidios y, en síntesis, la clasificación de El Salvador como uno de los países más peligrosos de América y del mundo. A esto se suma la existencia de fuerzas policiales y militares con capacidades limitadas, y una tendencia a la impunidad del crimen, alimentada por decisiones judiciales que en múltiples ocasiones generaron una percepción negativa sobre su eficacia para enjuiciar a delincuentes, muchos de los cuales obtuvieron la libertad (Human Rights Watch, 2023a).

El Plan de Control Territorial

El Plan de Control Territorial, como política pública de seguridad del gobierno de Nayib Bukele, tiene antecedentes que vale la pena revisar brevemente. La historia reciente de El Salvador ha estado marcada por décadas de violencia, una guerra civil, un proceso de paz y la alternancia en el poder de dos partidos políticos tradicionales, dinámica que se rompió en 2019 con la irrupción del actual presidente. Esta persistente violencia ha estado acompañada de corrupción, precarias condiciones económicas y la ausencia del Estado en muchos territorios, espacios que han sido ocupados por otros actores que terminan ejerciendo el control, impartiendo justicia y ofreciendo alternativas de empleo a los jóvenes mediante su incorporación en sus filas (Human Rights Watch, 2023b).

Las pandillas han emergido como el principal actor en El Salvador y otros países centroamericanos para ocupar los territorios donde el Estado no logra

consolidarse. Usurpan funciones estatales, cooptan a una población vulnerable, explotan economías ilícitas y alcanzan un nivel de poder que les permite desafiar la autoridad estatal mediante el uso de la fuerza, así como su legitimidad, sustentada en una amplia base social de integrantes. Para ilustrar este fenómeno, López et al. (2017) estimaban que, en 2015, las pandillas tenían presencia en cuatro de cada cinco municipios del país y que su base social podría representar el 10 % de la población total de la nación.

El Estado las ha identificado como su principal enemigo y, en torno a esta premisa, ha formulado sus políticas de seguridad en los últimos 20 años. Las principales pandillas durante el periodo analizado son la Mara Salvatrucha (MS-13) y el Barrio 18. Estos grupos, además, se ven fortalecidos por su carácter transnacional, lo cual les otorga recursos y capacidades que les permiten delinquir e incluso superar en ocasiones a los cuerpos de seguridad del Estado, cuyas capacidades y armamento pueden resultar inferiores (Ruan, 2021).

En este contexto, desde el año 2003, los gobiernos de los dos partidos que han dirigido la república han recurrido a la seguridad y la defensa como vías para abordar sus problemas estructurales. La defensa se refiere a las medidas y estrategias adoptadas por un Estado para protegerse de amenazas externas e internas, mientras que la seguridad abarca un concepto más amplio, que incluye la protección de personas y bienes, así como la estabilidad social y económica (Díaz-Jaimes & Díaz-Vargas, 2022). Los presidentes Francisco Flores (1999-2004), Elías Antonio Saca (2004-2009), Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) implementaron políticas represivas de seguridad que, como sostienen Martínez y Navarro (2021), terminaron afianzando el poder de las pandillas, aumentando la violencia y deteriorando el problema que buscaban resolver, así como debilitando la democracia y la institucionalidad. A continuación, se revisan cuatro antecedentes al Plan de Control Territorial.

La primera de estas políticas, denominada Mano Dura, fue implementada por el presidente Flores en 2003 con el objetivo de enfrentar la problemática de las pandillas. Consistió en operativos policiales masivos en las zonas de influencia de estos grupos, con el propósito de capturar a sus integrantes de forma indiscriminada (Martínez, 2018). Para las detenciones, se otorgó un amplio margen de actuación a los agentes, lo cual dio lugar a abusos y arbitrariedades, como detenciones arbitrarias, según denunciaron organizaciones de derechos humanos. Esta política fue acompañada de un aumento en las penas para delitos relacionados con la violencia.

Muy similar fue la política denominada Súper Mano Dura, implementada por el presidente Saca en 2004, quien, sin abandonar el enfoque represivo y punitivo, incorporó un componente de control y prevención, aunque su impacto en la reducción del crimen fue limitado. Ambas estrategias terminaron saturando los centros penitenciarios y los despachos judiciales debido a la gran cantidad de personas detenidas y procesadas (Villamariona, 2006). Los homicidios no disminuyeron y, como se reportó antes, la tasa por cada cien mil habitantes pasó de 55,7 a 71,9 entre 2003 y 2009.

Por su parte, en 2010, el presidente Funes presentó la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Inicialmente, mantuvo el componente represivo de sus antecesores y, posteriormente, comenzó a negociar en secreto con los líderes de las pandillas. Estas sospechas se vieron reforzadas por el traslado de líderes pandilleros desde prisiones de máxima seguridad a centros con menores medidas de control. Además, el presidente Funes fue condenado por la justicia salvadoreña por haber pactado con estos grupos (France24, 2023). A partir de este periodo, efectivos de las Fuerzas Armadas comenzaron a participar en tareas de seguridad que originalmente correspondían a los cuerpos policiales, como patrullajes en las calles e inspección y detención de civiles.

Como último antecedente se encuentra la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia, implementada por el presidente Sánchez Cerén durante su mandato entre 2014 y 2019. Esta política se estructuró en torno a cinco ejes: 1) la prevención de la violencia y la delincuencia; 2) el control y represión del delito y la violencia; 3) la rehabilitación y reinserción social; 4) la atención a víctimas y testigos; y 5) el fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad pública. Con esta, se completan cuatro políticas de seguridad adoptadas por los gobiernos de El Salvador para enfrentar a las pandillas mediante una fuerte represión, saturación de los aparatos judiciales, denuncias de abusos y violaciones de derechos humanos, y sospechas de pactos secretos con los líderes de dichos grupos.

Sin embargo, las condiciones de seguridad en el país no mejoraron: los homicidios se incrementaron, al igual que la capacidad operativa y la zona de influencia de las pandillas. Ni los cuerpos de seguridad ni el aparato judicial estuvieron en condiciones de hacer frente a la amenaza, ni se trabajó con la rigurosidad necesaria en la resocialización de los pandilleros ni en la prevención de nuevos reclutamientos.

El Plan de Control Territorial, si bien mantiene el componente represivo, intenta suplir las carencias en recursos del Estado, recuperar territorios y poner en marcha un componente preventivo.

Caracterización de la política de seguridad de Nayib Bukele

Elaborado el contexto anterior, es preciso hacer referencia a la situación actual de la política pública en materia de seguridad. El presidente Nayib Bukele se ha consolidado como una figura destacada en la política internacional, entendida como una celebridad: figura pública con exposición permanente en medios de comunicación y redes sociales, altos índices de aprobación a nivel nacional y regional, y tema recurrente entre analistas de seguridad nacional y defensores de derechos humanos (La Paz Times, 2024). Es precisamente entre estos dos ámbitos donde se enmarca el análisis de su política de seguridad denominada Plan de Control Territorial.

Este plan parte de un contexto marcado por altos niveles de violencia, que posicionaban a El Salvador como el país más violento del hemisferio, con la tasa de homicidios más alta del continente, y con pandillas organizadas que suplantaban el rol del Estado tanto en zonas rurales como urbanas (Arévalo, 2023). Si bien no hay un documento oficial que articule en su totalidad esta política, puede delinearse a partir de declaraciones de funcionarios gubernamentales, acciones de los cuerpos de seguridad y reportes de organizaciones ciudadanas, permitiendo identificar sus ejes centrales, resultados e implicaciones.

La premisa central del Plan de Control Territorial es que, si el Estado recupera institucionalmente los espacios ocupados por las pandillas, su poder disminuye y, en consecuencia, mejoran las condiciones de vida y seguridad de la población. Para ello, el plan contempla una primera fase de control militar y policial, que debe sentar las bases para la posterior implementación de servicios de salud, educación, transporte, proyectos productivos, recreación, entre otros. Así, el control territorial se plantea como condición necesaria para el desarrollo social y económico sostenible. Esta premisa es similar a la adoptada por otras políticas de seguridad en países de la región, como Colombia, durante el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022) y algunos de sus predecesores (Arias & Barrientos, 2022).

De acuerdo con la descripción proporcionada por el propio gobierno, el Plan de Control Territorial busca convertir a El Salvador en un país más seguro, objetivo esquivo durante décadas. Esto implica que los salvadoreños puedan caminar de noche por las ciudades, cruzar las calles sin temor a las fronteras invisibles, interactuar con personas de distintas colonias, jugar en los parques y circular libremente por el territorio sin ser víctimas de agresiones ni vulneraciones a sus derechos (Ministerio de Seguridad de El Salvador, 2023). Para ello, la política de

seguridad se ha planteado como objetivos la reducción de homicidios y crímenes violentos, el control de los centros penitenciarios, el aumento del pie de fuerza mediante el reclutamiento y entrenamiento de nuevos efectivos para los cuerpos de seguridad, así como la mejora de las condiciones salariales, de dotación, uniformes, armamento, vehículos y equipos.

Para revertir esta tendencia, se diseñó esta política que, aunque en esencia no difiere significativamente de sus antecesoras, se estructura en siete fases, de las cuales hasta ahora solo se han dado a conocer cinco, y se está a la espera de la implementación de las dos restantes. El mismo mes en que Nayib Bukele asumió la presidencia comenzó este programa. Las fases del Plan de Control Territorial se describen a continuación.

La Fase 1 dio inicio el 20 de junio de 2019 y corresponde a la etapa de preparación. Incluye patrullajes en zonas identificadas con alta incidencia delictiva, la incorporación de 1500 agentes policiales, el bloqueo de señal telefónica en los alrededores de las cárceles, el aislamiento de internos con roles de liderazgo en las pandillas y la inclusión de reclusos con vocación de servicio y bajo perfil de riesgo en programas de resocialización. Para esta fase, la Asamblea Legislativa autorizó un refuerzo presupuestario de 15 millones de dólares (Diario de Centro América, 2019).

La Fase 2 comenzó el 2 de julio de 2019 y tuvo como objetivo la regeneración del tejido social mediante la creación de oportunidades en comunidades afectadas, especialmente orientadas a la juventud, con el fin de eliminar a las pandillas como una opción de vida. La Fase 3, iniciada el 30 de julio del mismo año, se centró en la modernización. Comprendió la construcción y remodelación de sedes policiales, la adquisición de patrullas, vehículos blindados, drones, armas y chalecos antibalas, así como el aumento de efectivos militares asignados a tareas de seguridad (usualmente atendidas por policías), pasando de 3500 a 17 000.

La Fase 4 complementó la anterior mediante la incorporación de más personal a las Fuerzas Armadas hasta alcanzar los 40.000 efectivos (Presidencia de El Salvador, 2021). La Fase 5, activada el 23 de noviembre de 2022, es posiblemente la más agresiva. Consiste en la extracción de objetivos de alto valor mediante cercos militares y policiales en zonas controladas por pandillas, con el propósito de recuperar territorios y restablecer el orden comunitario para su reactivación.

Las Fases 6 y 7, aún confidenciales, buscan garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los avances reportados en materia de seguridad (Campos Pérez, 2023). Según el gobierno, gracias a las acciones implementadas hasta la fecha, El Salvador salió de la lista de los países más peligrosos en 2021.

Principales implicaciones de la política de seguridad de Bukele

Una de las críticas iniciales al Plan de Control Territorial es la ausencia de un documento de formulación pública que permita analizarlo y debatirlo en términos de pertinencia, utilidad y legalidad. El gobierno argumenta que, al tratarse de un asunto de seguridad nacional, debe mantenerse en reserva para no conceder ventajas a las pandillas. No obstante, los críticos sostienen que el gobierno improvisa y formula las fases sobre la marcha (Plataforma por la Seguridad Ciudadana, 2021). A ello se suman eventos violentos que han influido directamente en el rumbo de la política, como los 87 homicidios ocurridos durante un fin de semana de marzo de 2022, que precipitaron la declaración de un estado de excepción y una intensificación de la represión estatal. Ante esta falta de documentación oficial, es necesario remitirse a las declaraciones del presidente de la república y de altos funcionarios para inferir la estructura, objetivos y fases del Plan de Control Territorial.

Teniendo en cuenta los elementos comunes entre el Plan de Control Territorial y las políticas que lo precedieron, Luis Enrique Amaya, analista salvadoreño en temas de seguridad, sostiene que más que una copia, esta política es una paráfrasis (Alharaca, 2022). Es decir, reproduce los mismos conceptos bajo una terminología distinta, lo que en esencia no representa una innovación respecto de las estrategias anteriores. A pesar de que el plan contempla componentes de represión, prevención y resocialización, no se dispone aún de un análisis riguroso sobre su efectividad, dado que no se han publicado informes oficiales con datos transparentes, cuya difusión parece poco probable.

Otra crítica realizada por el experto es que el Plan de Control Territorial plantea una supuesta integralidad para abordar todas las dimensiones del problema mediante una única política. Esta pretensión, sin una planificación estratégica adecuada, impide una intervención profunda de los distintos aspectos del fenómeno de seguridad. Además, se omite la experiencia acumulada por gobiernos anteriores, debido a un interés constante del presidente Nayib Bukele por desconocer el trabajo de sus predecesores, en línea con un discurso político que busca desmarcar su administración como un punto de quiebre respecto del pasado.

Como se mencionó, el fin de semana del 26 y 27 de marzo de 2022, El Salvador registró 87 homicidios atribuidos a la Mara Salvatrucha, como represalia por la supuesta ruptura de un pacto con el gobierno, según informaron medios locales (Martínez & Reyes, 2023). Esta versión fue rechazada por voceros oficiales. Se

estableció que los asesinatos ocurrieron en zonas de influencia de dicha pandilla y que no respondían a un patrón específico, sino que parecían acciones aleatorias destinadas a enviar al gobierno el mensaje de que la confrontación continuaba. Algunos medios internacionales llegaron a titular que el 27 de marzo fue "el día más violento del siglo en El Salvador" (Morán et al., 2022).

La respuesta del presidente Bukele fue inmediata: solicitó a la Asamblea Legislativa la declaración de estado de excepción en todo el territorio nacional. El parlamento aprobó la solicitud mediante el decreto 333 del 27 de marzo de 2022, por un plazo inicial de 30 días, fundamentado en "las graves perturbaciones al orden público por grupos delincuenciales que atentan contra la vida, la paz y la seguridad de la población" (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2022). Hasta julio de 2023, la Asamblea renovó mensualmente el estado de excepción.

El decreto consta de cinco artículos que abordan el objeto, la declaratoria del estado de excepción, la autoridad competente, la suspensión de garantías constitucionales y la vigencia. Para este análisis, resultan relevantes los artículos sobre la autoridad competente y la suspensión de garantías constitucionales, los cuales se transcriben a continuación:

> Art. 3. Corresponde a los Ministerios de Justicia y Seguridad Pública, de la Defensa Nacional, y al Director de la Policía Nacional Civil, coordinar las acciones para dar cumplimiento a las disposiciones del presente decreto, de acuerdo con las necesidades de recursos humanos y materiales indispensables para el efectivo cumplimiento de las medidas de seguridad y resguardo de la población, así como la coordinación de medidas pertinentes para recuperar la seguridad del territorio.
>
> Art. 4. Suspéndanse, a partir de la vigencia del presente decreto y por el plazo de treinta días, a nivel nacional, los derechos y garantías constitucionales regulados en los artículos 7, 12 inciso segundo, 13 inciso segundo, y 24, en relación con el artículo 131 ordinal 27, y el artículo 29, todos de la Constitución de la República.

Respecto de la autoridad competente, el decreto atribuye funciones a autoridades civiles y militares para restablecer la seguridad. Esta disposición, leída en conjunto con la suspensión de garantías constitucionales mencionadas en el mismo decreto —como el derecho de asociación, los derechos del detenido en proceso penal y la inviolabilidad de la correspondencia—, ha dado lugar a abusos y violaciones a los derechos humanos, documentados durante los 16 meses de

vigencia del estado de excepción por organizaciones nacionales e internacionales. El Movimiento de Víctimas del Régimen de Excepción (MOVIR), una organización que brinda atención a víctimas del estado de excepción, ha denunciado que tanto la Policía como las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de funciones de seguridad, han recibido cuotas diarias de arrestos, estimadas en mil a lo largo del territorio nacional (Silva Ávalos, 2023).

Hasta julio de 2023, se habían realizado 70 000 detenciones de sospechosos de pertenecer a pandillas. Esta cifra, puesta en perspectiva, equivale al 2 % de la población adulta de El Salvador, es decir, uno de cada 50 adultos se encuentra en prisión acusado de pertenecer a pandillas (Taylor, 2023). Esta situación ha provocado una saturación en los centros penitenciarios, cuyas condiciones precarias han derivado en la muerte de 174 personas bajo custodia estatal. Además, el incremento desproporcionado de la población carcelaria ha sobrecargado los despachos judiciales, que carecen de los recursos necesarios para procesar tal volumen de casos. Ante esto, el gobierno ha propuesto la realización de juicios masivos, con hasta 900 procesados por audiencia (Taylor, 2023). Esta medida busca aliviar la carga del sistema judicial, aunque plantea serias dudas sobre su compatibilidad con el derecho a la defensa y otras garantías procesales, así como sobre su verdadera eficacia para resolver un problema de seguridad nacional.

En junio de 2023, el presidente Nayib Bukele informó que durante sus primeros cuatro años de mandato se habían acumulado 380 días sin homicidios, de los cuales 110 correspondían al año 2023 (Castillo, 2023). Atribuyó esta cifra a su estricta política de seguridad. No obstante, estas afirmaciones pierden validez al contrastarse con documentos policiales filtrados por Guacamaya Hacktivistas, los cuales sugieren que los homicidios reportados oficialmente por el gobierno serían inferiores a los registrados internamente (Avelar, 2022). Por ejemplo, durante los primeros dos meses del estado de excepción, abril y mayo de 2022, el gobierno informó de 39 homicidios, mientras que los documentos filtrados indicarían 67. Otros registros mantienen esta discrepancia. En consecuencia, resulta difícil determinar con certeza el impacto real del Plan de Control Territorial en la reducción de la violencia, cuando no se dispone de datos confiables sobre uno de sus indicadores clave: los homicidios.

Hasta este punto, las conclusiones de Martínez y Navarro (2021) permiten sintetizar lo analizado:

> El gobierno de Nayib Bukele no se ha distanciado de sus antecesores. En los casi dos años de su administración, la política de seguridad ciudadana se

> sigue caracterizando por la improvisación, la falta de planificación, poca transparencia, desorganización entre las instituciones responsables, represión del delito y escaso compromiso por la prevención, el diálogo y la transparencia de las acciones gubernamentales en materia de seguridad. Los obstáculos en la elaboración de políticas de seguridad ciudadana se relacionan con la falta de voluntad política, las pretensiones electoralistas, el populismo, la fragilidad democrática e institucional, la nula visión de nación. (p. 138)

El dilema de los derechos humanos y la política de seguridad de Bukele

Los derechos humanos en el marco de la política de seguridad del presidente Bukele han sido uno de los aspectos más controvertidos, por causa de las múltiples denuncias sobre violaciones cometidas desde el momento de la captura hasta el trato recibido por los detenidos en las cárceles. Al respecto, diversas organizaciones nacionales e internacionales defensoras de derechos humanos han desempeñado un papel activo al denunciar al gobierno salvadoreño por las posibles injusticias cometidas bajo el estado de excepción prolongado desde marzo de 2022. Ante estas críticas, el presidente ha respondido interpretando dichas denuncias como una actitud injusta hacia las víctimas de las pandillas en los últimos años.

En este contexto, resulta pertinente aproximarse al dilema que representa, para un gobierno, enfrentar una problemática de seguridad de enorme complejidad, al punto de que las estrategias aplicadas implican la suspensión de ciertas garantías en materia de derechos humanos. Esta situación sitúa al Estado en un riesgo constante de violar dichos derechos, en aras de sostener una política de alto impacto desde una posición institucional firme, orientada a mitigar la criminalidad y preservar la tranquilidad, el orden, la paz y los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Sin embargo, el dilema expuesto se fundamenta en una premisa que parece sustentar la política de seguridad del gobierno: la restricción de derechos a los grupos delincuenciales como principal recurso para combatirlos. En palabras del mandatario salvadoreño, los derechos de las personas honradas deben prevalecer sobre los de los delincuentes:

> [...] Nadie duda que los reos tienen derechos humanos [...], pero algo que no se ha hecho y ningún procurador lo ha hecho antes, o por lo menos yo no recuerdo, [...] no han defendido los derechos de la gente honrada. [...] como que todo

> el enfoque de derechos humanos internacionales o las ONGs está enfocado en los derechos de los delincuentes, que tienen derechos, nadie dice que los delincuentes no tienen derechos, pero ¿por qué el enfoque es siempre en el derecho de los delincuentes? Y la gran mayoría de la gente honrada, a nadie le importan sus derechos. […] En este país pasamos 30 años siendo acribillados, asesinados, renteados, violados, extorsionados, amenazados, viviendo en zozobra y nadie dijo nada. Pero de repente agarran a los que matan, a los que rentean, a los que violan y de repente hay que ver los derechos humanos de ellos. Sí, tendrán derechos humanos, pero son más importantes los derechos de la gente honrada. (Bukele, 2022, 0:04)

Es así como la posición del gobierno liderado por el presidente Bukele genera todo tipo de cuestionamientos en torno a su forma de concebir y ejecutar la política de seguridad, entendida como una prioridad que debe imponerse incluso por encima de una minoría, representada por los grupos delincuenciales y sus derechos. En este contexto, la primera aproximación crítica se sitúa en la relación entre la efectividad de dicha política y la suspensión de derechos fundamentales.

Con la expedición del Decreto 333 en marzo de 2022, el cual ha sido prorrogado mes a mes, se estableció como objetivo esencial la suspensión de garantías constitucionales para toda la población salvadoreña, a fin de implementar una política de seguridad eficaz para mitigar la inseguridad, reducir los homicidios y, de forma indirecta, limitar el accionar de los grupos delincuenciales, especialmente las pandillas.

En síntesis, según lo dispuesto en el decreto 333 de 2022, los salvadoreños vieron suspendidos los siguientes derechos (Sermeño, 2022):

1. Derecho a la libertad de asociación.
2. Derecho a conocer las razones de una posible detención por parte de la fuerza pública, así como a recibir asistencia jurídica por parte de un abogado.
3. Derecho a no permanecer detenido por más de 72 horas sin ser presentado ante un juez.
4. Derecho a la privacidad, lo que implica que la correspondencia y los dispositivos móviles pueden ser intervenidos por las autoridades en cualquier momento, bajo justificación de motivos de seguridad.

Sin embargo, la suspensión de estos derechos no constituye el único fundamento de las denuncias presentadas por organizaciones nacionales e internacionales en defensa de los derechos humanos. Estas señalan otras prácticas que

violan derechos fundamentales, como detenciones y encarcelamientos arbitrarios, torturas, muertes bajo custodia estatal, tratos crueles, condiciones de hacinamiento en los centros penitenciarios, impunidad y la criminalización de personas en situación de pobreza (Amnistía Internacional, 2023).

De acuerdo con la cadena de noticias alemana Deutsche Welle (2022), alrededor de siete organizaciones defensoras de derechos humanos denunciaron, a lo largo de 2022 y tras la entrada en vigor del decreto 333, que se registraron cerca de 4000 denuncias por violaciones a los derechos humanos:

> [...] La mayoría de las víctimas registradas en las denuncias son personas entre 18 y 30 años", señalaron las entidades. Por otro lado, añadieron que la mayoría de las denuncias es por detenciones arbitrarias: los registros de cada organización van del 100 % al 73 %, con los cuerpos de seguridad "señalados como victimarios", en especial elementos de la Policía Nacional Civil. (párr. 3)

Según la ONG de derechos humanos Cristosal (2023), el régimen de excepción en El Salvador ha estado acompañado de graves violaciones a los derechos humanos, entre ellas: detenciones arbitrarias, muertes bajo custodia estatal, desapariciones forzadas y torturas. Con base en las denuncias recibidas, Cristosal identificó que unas 3403 personas han sido vulneradas en sus derechos, de las cuales el 98,5 % fueron víctimas de detención arbitraria, el 25,9 % de allanamientos ilegales y el 10,3 % de malos tratos. En muchos casos, estas violaciones ocurrieron simultáneamente, por lo que los porcentajes no suman 100 %. Entre los testimonios recogidos, se documentan arbitrariedades como la siguiente:

> […] Joven de 20 años: Miembros de la PNC y la FAES llegaron a su casa en horas de la noche, sin orden de detención, ni siquiera preguntaron su nombre, pero sí cuántos hombres había en la casa y si tenía hermanos. Al responder que solo era él, le dijeron: "a pues vos nos vas a acompañar". Un soldado pidió a los demás que no lo detuvieran: "para qué se lo van a llevar"; pero otro respondió que era por investigación. Lo subieron a un vehículo gris de placas particulares; no le dijeron por qué delito lo detenían, únicamente que estaba en investigación. (p. 24)

Sin embargo, a pesar de las continuas denuncias sobre violaciones a los derechos humanos y los pronunciamientos de distintas organizaciones internacionales, el presidente Nayib Bukele ha mantenido una popularidad del 90 %, posicionándose en 2023 como el mandatario con mayor aprobación en América

Latina (Los Ángeles Times, 2023). Esto refleja una opinión pública ampliamente favorable a cualquier estrategia que reduzca la inseguridad, sin importar el costo en términos de derechos humanos para algunos sectores de la población.

Esta situación plantea una pregunta crucial: ¿será el cansancio de las comunidades, tras décadas marcadas por una cultura de la violencia sin alternativas reales, lo que impulsa este respaldo? En cualquier caso, la política de seguridad de Nayib Bukele parece reabrir el debate dicotómico entre derechos humanos o seguridad, si es que este puede plantearse de tal manera.

Derechos humanos o seguridad: ¿dicotomía o falsa dicotomía? A modo de conclusión

Los derechos humanos son, en esencia, una expresión institucional de los principios que buscan promover y salvaguardar la democracia: la libertad, la justicia y el respeto por la dignidad humana, entre otros. Esta afirmación se sustenta en la firme creencia de que la democracia constituye un sistema rector para una sociedad civilizada y respetuosa de los derechos humanos. No obstante, resulta indispensable reconocer la complejidad que implica, desde la perspectiva de la gestión pública y la gobernabilidad, diseñar e implementar políticas de seguridad eficaces para enfrentar fenómenos tan graves como los que afectan a El Salvador, sin que ello implique vulneraciones a los principios democráticos.

En este sentido, el presente trabajo plantea un interrogante a modo de conclusión: ¿la relación entre derechos humanos y políticas de seguridad constituye una dicotomía o una falsa dicotomía? Este cuestionamiento permite abrir un debate de fondo sobre la realidad y los desafíos asociados a enfrentar amenazas a la seguridad, en un contexto donde los derechos humanos quedan en una posición intermedia. El análisis va más allá de las justificaciones oficiales, como la del presidente Bukele, quien sostiene que los derechos de los ciudadanos deben prevalecer sobre los de criminales o presuntos criminales, y también trasciende los argumentos de las organizaciones de derechos humanos, que acusan al gobierno de ejecutar un programa de seguridad contrario a los principios democráticos y violatorio de los derechos fundamentales.

Ambas posiciones pueden contener argumentos válidos, dependiendo de la perspectiva desde la cual se aborden. Sin embargo, ambas se basan en la defensa de los derechos humanos, lo que revela que la tensión entre seguridad y derechos

no reside tanto en los fines, sino en los medios. Es en el "cómo" donde emerge la posible dicotomía: la política de seguridad de Bukele es vista como positiva por quienes valoran la disminución de la violencia criminal, pero como negativa por quienes alertan sobre vulneraciones al debido proceso, desapariciones, torturas y homicidios perpetrados por las autoridades.

Se puede sostener que existe una dicotomía en el fondo de la política de seguridad de Bukele cuando sus métodos se orientan, por un lado, a la defensa de los derechos humanos y, por otro, a su vulneración. Esto conduce a un interrogante aún más desafiante: ¿es posible formular una política de seguridad eficaz en El Salvador frente al fenómeno de las pandillas sin vulnerar los derechos humanos? Esta pregunta, surgida del análisis realizado, se plantea como una interrogante-problema que abre el camino para nuevas investigaciones.

En cuanto a la segunda parte de la pregunta inicial, si bien se identifica una dicotomía, ¿también puede hablarse de una falsa dicotomía? Recientemente, Ricardo Iglesias (2023), abogado de la organización salvadoreña de derechos humanos Cristosal, afirmó que existe una falsa dicotomía implícita en el discurso del presidente Bukele, al presentar a las organizaciones defensoras de derechos humanos como "defensoras de pandilleros":

> […] Los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos se presentan como "defensores de pandilleros" y como un obstáculo a las políticas públicas de seguridad. Es necesario insistir, con vehemencia, que las políticas de seguridad pública deben ser respetuosas de los derechos fundamentales, pues de lo contrario el Estado podría llegar a cometer crímenes tan atroces como los que dice combatir. (Iglesias, 2023, párr. 16)

La falsa dicotomía se evidencia, entonces, en el discurso presidencial que plantea una disyuntiva excluyente entre seguridad y derechos humanos. La postura de Iglesias (2023) resulta acertada al afirmar que una política de seguridad debe respetar los derechos humanos; sin embargo, esto remite nuevamente a la pregunta anterior: ¿es posible lograrlo? Se abre así otro debate, esta vez entre el "deber ser" de una política de seguridad en el marco democrático y los desafíos que impone su aplicación en contextos reales de violencia extrema.

En conclusión, este capítulo ha buscado abordar críticamente la política de seguridad en El Salvador frente a las pandillas, describiendo sus principales características y analizando el impacto de esta política en relación con los derechos humanos. Se ha planteado una discusión en torno a una posible dicotomía —y

su potencial carácter falso— que no debe ser obviada ni simplificada, ya que en una democracia ninguna política debería contradecir los derechos humanos. Por el contrario, es crucial reconocer la complejidad inherente a la gestión de amenazas como las que hoy enfrenta El Salvador, y reflexionar sobre qué métodos podrían ser realmente eficaces para garantizar la seguridad sin vulnerar derechos fundamentales. Sin duda, se trata de un caso de estudio significativo tanto a nivel local como en la región latinoamericana, donde se enfrentan retos y consecuencias similares.

Referencias

Alharaca Especiales. (2022, 6 de febrero). "El Plan Control Territorial no explica el actual comportamiento de la criminalidad". *Alharaca.* https://tinyurl.com/2xek83b7

Amnistía Internacional. (2023, 3 de abril). *El Salvador: A un año del régimen de excepción, las autoridades cometen violaciones de derechos humanos de forma sistemática.* https://tinyurl.com/ytq6umlq

Arias Rivera, D., & Barrientos Martínez, B. (2022). Zonas Futuro: Diagnóstico de la política de seguridad multidimensional para el Pacífico nariñense. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 111-143). Sello Editorial ESDEG. https://doi.org/10.25062/9786287602045.05

Asamblea Legislativa de El Salvador. (2022, 27 de marzo). *Decreto No. 333.* https://tinyurl.com/2s3vkn3c

Avelar, B. (2022, 7 de diciembre). Documentos de PNC desmienten a Bukele y confirman homicidios en cárceles durante el régimen de excepción. *Revista Factum.* https://tinyurl.com/yl3ucuxx

Banco Mundial. (2023a, 31 de julio). *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) - El Salvador.* https://tinyurl.com/yru5p37v

Banco Mundial. (2023b, 31 de julio). *PIB (US$ a precios actuales).* https://tinyurl.com/yzmw5b3y

Banco Mundial. (2023c). Población total – El Salvador. https://tinyurl.com/ynsogqay

Bargent, J. (2015, 18 de noviembre). 70% de homicidios en El Salvador no están vinculados a las pandillas: Policía. *Insight Crime.* https://tinyurl.com/yowd663c

Bukele, N. (2022, 16 de octubre). *Los derechos humanos* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=v05iYwOs0iw

Campos Pérez, L. (2023, mayo). Por qué la estrategia de seguridad de Nayib Bukele podría fracasar. *Foreign Affairs Latinoamérica.* https://tinyurl.com/yp94y72g

Castillo, G. (2023, 8 de junio). La gestión Bukele suma 380 días sin homicidios en El Salvador. *Diario El Salvador.* https://tinyurl.com/ym8bwj6u

Cristosal. (2023). U*n año bajo el régimen de excepción, una medida permanente de represión y de violaciones a los derechos humanos* [informe]. https://tinyurl.com/yp3922j4

Deutsche Welle. (2022). *El Salvador: Más de 4.000 denuncias de violaciones a DD. HH.* https://tinyurl.com/yvtakvmh

Diario de Centro América. (2019, 23 de junio). *Solicitarán a Congreso salvadoreño US $15 millones para alimentación de policías.* https://tinyurl.com/yr99adq2

Díaz-Jaimes, J., & Díaz-Vargas, J. (2022). Evolución del concepto de seguridad y defensa nacional en Colombia. En L. A. Montero-Moncada (Ed.), *Seguridad y defensa II*. Sello Editorial ESDEG. https://doi.org/10.25062/9786280000695

France24. (2023, 30 de mayo). *El Salvador condena al expresidente Mauricio Funes por pactar "tregua" con las pandillas.* https://tinyurl.com/yqqfl9p6

Gobierno de El Salvador. (2022, 30 de abril). *Abril de 2022, el más seguro de la historia en El Salvador como resultado del régimen de excepción.*

Human Rights Watch. (2023a). Impunidad y abusos de policías y militares: Panorama de derechos humanos en México. *El Economista.*

Human Rights Watch. (2023b). *Mexico: Police corruption and human rights abuses.*

Iglesias, R. (2023). El Salvador: ¿Pandillas o derechos humanos? Una falsa dicotomía. *Periódico Unal.* https://tinyurl.com/yt77afsx

La Paz Times. (2024, 18 de octubre). *Bukele lidera con un 89% de aprobación global gracias a sus políticas de seguridad.* https://tinyurl.com/ywfjnx8v

López, D., Quintanilla, S., & Gómez, J. (2017). *Las pandillas: su expansión territorial en El Salvador. 1992-2015.* Colegio de Altos Estudios Estratégicos de El Salvador.

Martínez, A., & Navarro, J. (2021). Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia. *Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana, 2*(4), 129-140. https://doi.org/10.5377/rlpc.v2i4.113733

Martínez, C. (2018, 26 de agosto). ¿Quién enseñó política a las maras? *El Faro.* https://tinyurl.com/yrrxae2g

Martínez, O., & Reyes, D. (2023, 18 de enero). Cronología del pacto entre el Gobierno de Bukele y las pandillas. *El Faro.* https://tinyurl.com/2fcpud65

Ministerio de Seguridad de El Salvador. (2023, 20 de junio). *4 años del Plan Control Territorial* [video]. YouTube. https://tinyurl.com/yqtjp6k3

Morán, P., Riera, L., & Sevilla, C. (2022, 21 de mayo). El día más violento del siglo en El Salvador. *Cadena SER.* https://tinyurl.com/2bgx6zlu

Oppenheimer, A. (2023, 1 de agosto). Oppenheimer español: Nayib Bukele, el presidente más popular de América Latina. *Los Ángeles Times.* https://tinyurl.com/ythveb5l

Plataforma por la Seguridad Ciudadana. (2021, 26 de julio). *Plan Control Territorial: Los peligros de la militarización para la seguridad ciudadana.*

Presidencia de El Salvador. (2021, 19 de julio). *Presidente Nayib Bukele lanza Fase IV del Plan Control Territorial con la incorporación de 1,046 elementos militares.*

Ruan, P. U. (2021). El crimen en América Latina: Desorden, fragmentación y transnacionalidad. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), 103,* 1.

Sermeño, H. (2022, 27 de marzo). ¿Cuáles son los cuatro derechos que se suspenden por 30 días con el régimen de excepción? *ElSalvador.com.* https://tinyurl.com/yphaumbd

Silva Ávalos, H. (2023, 2 de abril). Cómo El Salvador maquilló las cifras de homicidios para justificar el régimen de excepción. *Infobae.* https://tinyurl.com/yvh9axk9

Taylor, L. (2023, 27 de julio). El Salvador clears way for mass trials as crackdown on gangs ramps up. *The Guardian.* https://tinyurl.com/ywpclb2p

Villamariona, J. A. (2006). Los efectos contraproducentes de los planes Mano Dura. *Quórum. Revista de Pensamiento.*