

## **CONTENIDO**

- Planteamiento: tensión entre seguridad y democracia (antecedentes y críticas)
- El modelo de seguridad Bukele (Fases programáticas y estrategia)
- sistema normativo y sistema judicial (descripción de principales reformas)
- Saldos positivos del modelo de control territorial

## **PLANTEAMIENTO: TENSION ENTRE SEGURIDAD Y DEMOCRACIA**

Nayid Bukele asumió la presidencia de El Salvador en 2019, cuando el país enfrentaba un gravísimo problema de seguridad pública como consecuencia de la consolidación territorial y económica de las Maras, pandillas criminales organizadas, excepcionalmente violentas, asentadas en el país. Cuatro años más tarde, Bukele ha logrado reducir dramáticamente la tasa de homicidios, de 38 por cada cien mil habitantes a 2,2 por cada mil, con lo que El Salvador pasó de ser el país más violento del mundo (2015, con 105 homicidios por cada 100 mil habitantes) a ser uno de los más seguros. Esto le ha reportado al presidente salvadoreño altas cifras de popularidad entre la ciudadanía, a pesar de las críticas constantes de políticos e intelectuales humanistas. Paralelamente, otros países coquetean con reproducir algunas herramientas de su modelo y siguen con entusiasmo los avances de su gestión

Para conseguirlo, Bukele estableció un régimen de excepción constitucional y aplicó varias reformas penales, medidas que convergen en el despliegue del llamado “Plan de Control Territorial”, que contó con una inversión inicial de 575 millones de dólares. Todo ello desplegado a través de una durísima postura gubernamental que calificó el fenómeno de las pandillas como un cáncer social que debía ser eliminado “ahora o nunca”.

Los críticos ven con preocupación la popularidad del modelo bukele. Por una parte, desde la esfera de la ética y la filosofía política, algunos consideran que sus rasgos autoritarios y



abusivos debilitan las instituciones democráticas nacionales y de la región, violan sistemáticamente los derechos humanos y anulan las garantías individuales de los procesos judiciales.

Por otra parte, se argumenta técnicamente apuntando a las bases del diseño estratégico del PCT, en razón de que éste limita su espacio de acción al territorio salvadoreño, omitiendo el carácter transnacional de las organizaciones criminales que combate, con lo que las acciones represivas del gobierno salvadoreño contra las pandillas podrían tener como efecto colateral la migración e reinstalación de pandilleros en otros países de la región.

Ambas consideraciones (debilitamiento de las instituciones democráticas estatales y limitación territorial de la estrategia) adquieren relevancia ante la casi inminente reproducción del modelo en otros países, como Ecuador y Guatemala, que sumidos en agudas crisis de seguridad se han planteado seriamente aplicar medidas draconianas similares a las salvadoreñas.

Por ejemplo, una de las críticas más comentadas durante 2013 relativa al debilitamiento democrático del sistema de justicia salvadoreño, liderada por la ONG Human Rights Watch (HRW) que ha llamado la atención sobre la reciente aprobación de la ley que permite realizar juicios colectivos. “El ministro de Justicia, Gustavo Villatoro, dijo que hasta 900 personas podrían ser procesadas en una misma audiencia.

De acuerdo con algunos diputados, con estas medidas la Fiscalía no tendrá que presentar pruebas individuales en contra de los imputados durante el proceso penal”<sup>1</sup>. De esta manera, asegura Juan Pappier, Subdirector para las Américas de HRW, se debilita el acceso a la justicia para las víctimas de los procesados, hace difícil distinguir inocentes de culpables y se facilitan las transgresiones al debido proceso.

---

<sup>1</sup> <https://www.hrw.org/es/news/2023/08/07/america-latina-necesita-urgentemente-una-alternativa-al-modelo-de-seguridad-de>

## **EL MODELO DE SEGURIDAD “BUKELE”**

El programa de seguridad que comanda todas las acciones del gobierno salvadoreño ha sido llamado “Plan de Control Territorial”, que fue desplegado 20 días después de que Bukele llegase a la presidencia. Consta de 6 fases, y una eventual séptima fase diseñada para contener posibles fracasos de las anteriores.

Es importante señalar que El Plan requirió de la consolidación del control del Estado por parte del gobierno. “En sus etapas iniciales, el plan de seguridad de Bukele logró generar suficiente consenso en torno a la movilización de los recursos requeridos, aunque bajo prácticas cada vez más autoritarias. Por ejemplo, desde las elecciones legislativas de 2021, Bukele controla al menos 64 de los 84 escaños de la Asamblea Legislativa, lo que le ha permitido aumentar significativamente el gasto en seguridad sin demasiada resistencia. Bukele controla también la Corte Suprema de Justicia, lo que le permite, al menos temporalmente, evitar posibles causas en su contra por la ejecución de su plan de seguridad”<sup>2</sup>.

### **Primera fase: Preparación (desde 20 de junio de 2019 -en curso)**

Se trata de una operación armada, para recuperar el control de territorios colonizados por pandillas y acciones de represión en contra de ellas. En el comienzo de esta fase participaron 2.500 policías y 3.000 soldados.

Paralelamente al control territorial, se decretó estado de emergencia en las prisiones salvadoreñas, se cerraron 28 centros penitenciarios, no permitiendo visitas, confinando prisioneros a sus celdas y transfiriendo a algunos a recintos de máxima seguridad, además del bloqueo de las comunicaciones de telefonía e internet. Costo: 31 millones de dólares.

---

<sup>2</sup> <https://revistafal.com/porque-la-estrategia-de-seguridad-de-nayib-bukele-podria-fracasar/>

## **Segunda fase: Oportunidades (desde el 2 de julio de 2019 -en curso)**

Basada en la generación de mejores condiciones para la población, en especial para el segmento joven, con el fin de evitar su incorporación a las pandillas. Programas de educación escolar, becas, mejoramiento de la atención de la salud pública, construcción de centros deportivos. Esta fase costó 98 millones de dólares.

## **Fase tres: Modernización (desde el 1 de agosto de 2019 -en curso)**

Su objetivo fue actualizar las armas, equipamiento y vehículos que utilizan las policías y el ejército en la primera línea contra las pandillas. Según el diseño de esta etapa, eran requeridos 210.1 millones de dólares.

De ese total, 109 millones provendrían de un préstamo del BCIE que debía aprobarse en el parlamento, pero al encontrar opositores en la Asamblea Legislativa, Bukele, en un gesto que probó la consolidación de poder, llamó a una sesión especial y, una vez instalados todos parlamentarios, se tomó la Asamblea respaldado por 40 militares fuertemente armados. Sin embargo, el préstamo no fue aprobado, obligando al gobierno, que no desistió en su afán, a improvisar en la búsqueda de recursos.

Al respecto, en 2022, se consolida la Fase III del programa de seguridad Control Territorial gracias al contrato entre el gobierno de Nayib Bukele y el turco de Recep Tayyip Erdoğan. Según constatan medios especializados en defensa, “el paquete incluiría equipos para la policía y aparentemente al menos una ambulancia aérea para el Ministerio de Salud, al parecer se trata de un helicóptero T625, modelo inspeccionado por Bukele durante su visita a su fábrica”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://www.defensa.com/centro-america/fuerza-armada-salvador-moderniza-sofisticados-sistemas-turcos>

Con el fallido resultado para la entrega del préstamo por parte del BCEI, el gobierno salvadoreño busca alternativas para, entre otras cosas, financiar el fortalecimiento de sus fuerzas armadas que requiere, según el diseño del plan, un patrullero oceánico, por lo que buscan soluciones alternativas, como la de adquirir embarcaciones excedentes chilenas. En la misma línea, según constata el medio Defensa.com, se espera el arribo de ocho MD500D ex coreanos en septiembre. Con estos, la flotilla de helicópteros MD militares contaría con 18 modelos operacionales<sup>4</sup>.

Por otro lado, fue importante la asistencia de EEUU durante la administración Trump, en el esfuerzo militar de El Salvador. Pero, según asegura Bukele, con la llegada de Joe Biden, la ayuda directa al gobierno salvadoreño se ha redireccionado a instituciones de la sociedad civil. Esto ocurrió luego de que Bukele destituyese al Fiscal General y a otros magistrados de la Corte Constitucional, cuestión que para el gobierno de Biden supone un atentado contra el funcionamiento independiente de las instituciones democráticas.

#### **Fase cuatro: Incursión (desde el 19 de julio de 2021 -en curso)**

Con “Incursión” se pretende fortalecer el contingente militar de La Fuerza Armada. En un principio se estableció duplicar el número de soldados, para contar con 40 miembros. Dotados del equipamiento adquirido durante la fase tres, los militares ingresan a los territorios dominados por las pandillas, donde las policías reportaban dificultades para ello, dado el poder de fuego de los pandilleros.

#### **Fase cinco: “Extracción” (desde el 23 de noviembre de 2022 -en curso)**

El objetivo es cercar las ciudades más grandes del país, identificar y “extraer” a los pandilleros que para la circunstancia son considerados terroristas, los cuales se camuflan

---

<sup>4</sup> <https://www.defensa.com/centro-america/fuerza-armada-salvador-moderniza-sofisticados-sistemas-turcos>

entre la población civil en barrios populosos, que gracias al cerco ven limitadas sus posibilidades de esquivar a las fuerzas policiales.

En palabras de Bukele: “Para hacer esa fase cinco más exitosa, hemos incluido parte de lo que aprendimos en el cerco de Comasagua, porque nos dimos cuenta del éxito, que cercar delincuentes nos permite hacer los procesos de extracción sin permitir que estos puedan huir a las montañas o puedan huir a otras comunidades o a otras ciudades, prácticamente tienen que esperar a quedarse adentro esperando que vayamos por ellos”.

Bukele también declaró que capturarán a cualquier persona que coopere facilitando refugio o recursos a los pandilleros en el marco de acciones contra la población, y que serán capturados y procesados con las nuevas penas aprobadas por la Asamblea Legislativa.

#### **Fase seis: “integración” (desde el 15 de septiembre de 2023 -en curso)**

Recientemente anunciada, el despliegue de la sexta fase busca cerrar la brecha de pobreza existente en el país. Se enfoca en la creación de oportunidades de desarrollo laboral, capacitación y crecimiento económico para el segmento joven de la población.

En el discurso de lanzamiento, Bukele declaró que para conseguir el objetivo trazado deben colaborar coordinadamente el Estado, la empresa privada, universidades y la sociedad en general.

En la esfera institucional, la responsabilidad de dirigir la fase recaerá en la Dirección Nacional de Integración, creada con ese fin particular. Además, será re diseñado el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, que contará con más y mejores recursos, con lo cual extenderá su alcance y calidad de sus servicios.

Con ello se espera aumentar el número de profesionales y técnicos en el país, mientras que se abrirían espacios de desarrollo personal para los jóvenes que hasta hace eran fácilmente reclutados por las pandillas. La fase requiere una inversión anual de 30 millones de dólares.

**Fase siete: a pesar de que no se han revelado detalles, se conoce que esta fase está diseñada para hacer frente a eventuales contingencias en el Plan o debilidades no previstas.**

## **SISTEMA NORMATIVO Y SISTEMA JUDICIAL**

Al respecto han sido clave la aprobación y extensión del régimen de excepción y el re diseño del órgano judicial de la nación.

La Asamblea Legislativa, que Bukele ha conseguido controlar a través de una mayoría parlamentaria, aprobó en los primeros meses de su gobierno una desvinculación masiva de jueces mayores de 60 años, sospechosos de estar vinculados con estructuras criminales. De forma paralela, se crearon juzgados especializados en la tarea de procesar a los detenidos en el marco de la guerra contra las pandillas en el estado de excepción.

Luego vinieron varias reformas al Código Penal y Procesal Penal, en las que se introdujo la figura de “juez sin rostro”, que asegura mantener en secreto los nombres de los jueces de los nuevos juzgados, así como cualquier otra información que pueda identificarlos.

Otra medida similar, denominada “juicios colectivos”, mencionada más arriba, ha permitido la condena de grupos de personas allegadas a la misma organización criminal. El objetivo es evitar dilaciones en la presentación de pruebas individuales por parte de la fiscalía.

En general, las modificaciones legales han conseguido que cuenten con el menor espacio posible para otorgar la libertad a los acusados durante el proceso y asegurar el mayor número de condenas en crímenes relacionados a pandillas.

Según constata el medio Voz de América<sup>5</sup> “la Asamblea aumentó las penas de prisión por pertenecer a estos grupos a hasta 30 años por agrupaciones y hasta 60 años por ser cabecilla. Asimismo, los acusados de elaborar o expresar de forma visual o en texto cualquier mensaje alusivo a pandilla serán condenados con hasta 15 años de prisión”. Además, las reformas castigan con 10 años de cárcel a los mayores de 12 años que, siendo miembros de pandillas, sean acusados de pertenecer a agrupaciones criminales. Para aquellos entre los 16 y 17 años, las penas pueden llegar hasta los 20 años de prisión. Complementariamente, Bukele inauguró en 2023 una mega cárcel con capacidad para albergar 40.000 reos.

## **SALDOS POSITIVOS DEL PLAN DE CONTROL TERRITORIAL**

Durante la segunda semana de enero de 2024, el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), reveló los datos sobre las preferencias electorales de la población salvadoreña. El Partido Nuevas Ideas y su candidato presidencial Nayib Bukele, alcanzaron una preferencia del 81.9% del electorado de cara a los comicios del 4 de febrero de 2024.

Lo anterior se explica en parte por el hecho de que el ‘modelo Bukele’ ha logrado reducir la tasa de homicidios de 38 por cada 100.000 habitantes en 2019 a 2,2 en 2023, según cifras oficiales.

---

<sup>5</sup> <https://www.vozdeamerica.com/a/en-que-consiste-el-modelo-bukele-sobre-la-seguridad-en-el-salvador-/7220308.html>

En otras mediciones no gubernamentales de El Salvador que miden la aceptación del régimen de excepción se revela de que al menos ocho de cada 10 salvadoreños aprueban la continuación de la medida<sup>6</sup>.

Según el gobierno, tras dos años de implementado el régimen y tras la detención de 71.976 pandilleros hasta agosto, el clima social entre la opinión pública es que El Salvador parece haber logrado desarticular a las pandillas de los barrios donde antes era imposible entrar.

Entre los beneficios asociados a la gestión de Bukele se encuentra el ahorro de más de \$60 millones de dólares consecuencia de la reducción de personas lesionadas con arma de fuego y arma blanca en 2022. Esto se explica gracias a que el problema de inseguridad y violencia que vivía el país, ocasionó que en 2018 se registraran 1,300 lesionados con arma blanca y 1,800 heridos con arma de fuego, los que hacían colapsar las salas de urgencia en el sistema de salud pública. Según la fuente de gobierno “Cada lesionado por arma de fuego representa un costo para al Sistema de Salud salvadoreño en promedio \$32,000 y un herido con arma de fuego \$23,000”.

Con todo, incluidas las críticas, Nayid Bukele es considerado el político más popular del continente. Así lo consignó a finales de 2023 el medio norteamericano en español, Los Angeles Times. La encuesta regional de Latinobarómetro, que realizó 19,205 entrevistas en 17 países latinoamericanos, consignó que Bukele tiene una popularidad del 90%, más que cualquier otro presidente de la región. Cuenta con un apoyo masivo a pesar de las críticas sobre sus violaciones a los derechos humanos, su acumulación de poderes, y la reciente modificación constitucional para optar a la reelección<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Centro de Estudios de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) 2023.

<sup>7</sup> <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2023-08-01/oppenheimer-espanol-nayib-bukele-el-presidente-mas-popular-de-america-latina>