

La mano dura y las “políticas” de seguridad.

Jeannette Aguilar¹

Resumen

El auge delincencial y la exaceración de las expresiones de violencia, como las pandillas juveniles, no son fenómenos recientes en El Salvador. Ante esta situación, múltiples estudios y diagnósticos se han ocupado de entender el fenómeno de la violencia y han hecho una serie de recomendaciones para las políticas públicas, orientadas a prevenir, contener y atender esta realidad. A continuación se señalan algunos hechos que recuerdan el poco interés del gobierno en fortalecer instituciones claves para la democracia y que desmitifican los argumentos del discurso oficial, en torno a la efectividad de sus instituciones y políticas para combatir la delincuencia. A su vez, se analiza, a partir de las estadísticas policiales, el comportamiento delincencial, el cual ha sido utilizado, por razones más políticas que técnicas, para justificar el llamado “plan mano dura”.

Introducción

El auge delincencial y la exaceración de las expresiones de violencia, como las pandillas juveniles, no son fenómenos recientes en El Salvador. De hecho, durante más de una década, la delincuencia y la inseguridad han aparecido como preocupación recurrente, en la opinión pública salva-

doreña, tal como lo evidencian las encuestas de opinión pública de los últimos años. Ante esta situación, desde mediados de los noventa, múltiples estudios y diagnósticos se han ocupado de entender el fenómeno de la violencia y han hecho una serie de recomendaciones para políticas públicas, orientadas a prevenir, contener y atender esta realidad. En efecto, prestigiosos centros de investiga-

1. La autora es investigadora de la Asociación Bienestar Yek Ineme y ha realizado varias investigaciones sobre seguridad pública y violencia.

ción han publicado diversos estudios sobre la violencia y las pandillas juveniles, donde analizan de forma crítica el fenómeno². En 1996, el Consejo Nacional de Seguridad Pública propuso “Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública”. El documento considera la prevención social como el eje fundamental de la seguridad. La propuesta incluye, además, otros componentes como la eficacia policial, fiscal, judicial, la rehabilitación social y la participación ciudadana. En esta última, destaca el rol preponderante de las municipalidades como medios para viabilizar una estrategia de seguridad nacional³.

No obstante y pese a la multiplicidad de estudios y propuestas, la improvisación, los desaciertos y la poca voluntad del gobierno han sido una constante, en el tratamiento del fenómeno y en la conducción de las instituciones vinculadas a la atención de la violencia. No solo se han desestimado propuestas importantes, en materia de prevención de la violencia, sino que, en la práctica, se ha actuado de forma contraproducente, de tal manera que la violencia ha experimentado cierto recrudecimiento. Por otra parte, la manipulación del sentimiento de seguridad ciudadana, a través de la explotación deliberada del miedo ciudadano para fines político-electoral, ha sido recurrente. De esta manera, se ha ocultado la incapacidad del partido de gobierno para contener la violencia delincriminal y resolver los problemas estructurales que la generan y reproducen.

Es lamentable la instrumentalización política de las instituciones públicas, por parte del partido de gobierno, con el propósito de favorecer intereses sectoriales y partidistas, con lo cual ha erosionado la frágil institucionalidad. La Policía Nacional Civil es un buen ejemplo de esto último. A su vez, el

supuesto interés gubernamental por controlar el fenómeno delincriminal no se ha traducido, en los quince años de gobierno, en una apuesta real por el fortalecimiento institucional de entidades claves para el desarrollo democrático, tales como la misma policía o la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Contrario a lo esperado, ha obstaculizado de manera sistemática y deliberada el desarrollo y la profesionalización de estas instituciones, lo cual ha repercutido en la situación actual de inseguridad.

A continuación se señalan algunos hechos que recuerdan el poco interés del gobierno en fortalecer instituciones claves para la democracia y que desmitifican los argumentos del discurso oficial, en torno a la efectividad de sus instituciones y políticas para combatir la delincuencia. A su vez, se analiza, a partir de las estadísticas policiales, el comportamiento delincriminal, el cual ha sido utilizado, por razones más políticas que técnicas, para justificar el llamado “plan mano dura”.

[...] el criterio para medir la eficacia policial han sido los indicadores cuantitativos —el número de detenciones, de denuncias, de operativos policiales—, lo cual busca mostrar resultados favorables a la población, incluso a costa de la violación de los derechos y las garantías ciudadanas.

1. Los obstáculos para crear una policía profesional y democrática

A comienzos de la década de los noventa, después de la firma de los acuerdos de paz, la violencia aumentó de tal manera que superó incluso las muertes registradas durante la guerra civil. Esa violencia desbordó las incipientes capacidades institucionales de seguridad y justicia, que se estaban construyendo. El clima de inseguridad, exacerbado de una forma deliberada por algunos sectores, sirvió para revivir el viejo orden y justificar el retorno a prácticas autoritarias, cuando, precisamente, se intentaba sentar las bases para una nueva sociedad. De hecho, la violencia delincriminal del comienzo de la posguerra sirvió para que el gobierno

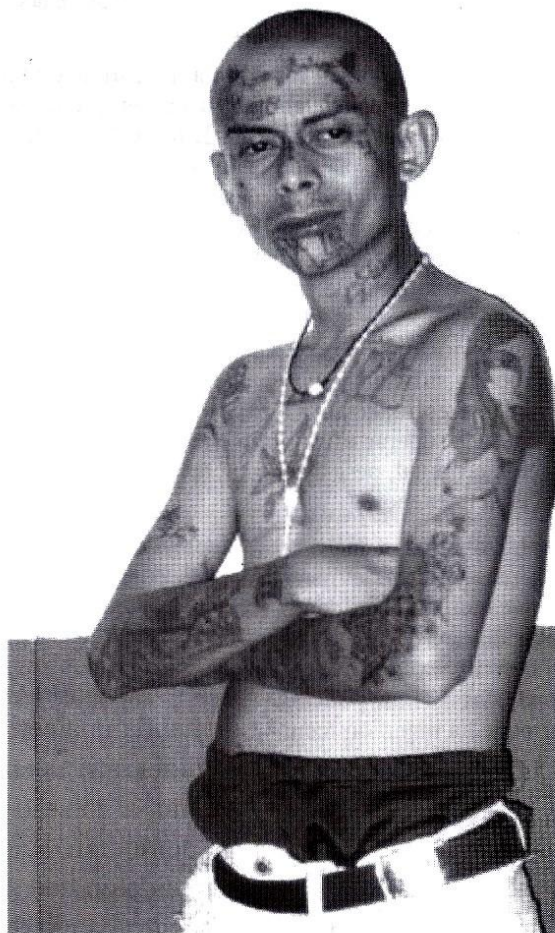
2. Ver Smutt y Miranda, *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. FLACSO-UNICEF, San Salvador, marzo de 1998. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Homies Unidos, Save The Children Estados Unidos y Rádda Barnen de Suecia, *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: más allá de la vida loca*, San Salvador, UCA Editores, 1998.

3. Ver Consejo Nacional de Seguridad Pública, “Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública”, San Salvador, 1996.

de Cristiani justificara una serie de transgresiones a los acuerdos de paz, en materia de seguridad pública, las cuales impidieron el desarrollo de instituciones como la policía.

La nueva Policía Nacional Civil, designada constitucionalmente como la institución encargada de proteger y garantizar el orden y la seguridad pública, inspirada en una nueva concepción doctrinaria, muy contraria a lo que habían sido los cuerpos de seguridad, encontró una serie de tropiezos de orden político, que impidieron, desde su creación, su consolidación como institución democrática, apolítica y respetuosa de los derechos humanos⁴. En efecto, desde el comienzo, el gobierno de Cristiani se negó a apoyar su creación. Por eso, se negó a dotar de locales, de medios y de recursos a la nueva institución policial, en la violación a principios y procedimientos que hubiesen garantizado una mayor profesionalización. En concreto, en cuanto a la selección y admisión de su personal. Muchas decisiones garantizaron la influencia de militares y sectores políticos en la conducción del nuevo cuerpo de seguridad⁵. No hay que olvidar que en contravención a los acuerdos, se incorporaron, de forma irregular, miembros de los antiguos cuerpos de seguridad, quienes, por su cuestionable trayectoria, no calificaban para ser admitidos en la nueva institución, tal y como documentó, en diferentes ocasiones, la misión de Naciones Unidas (MINUSAL)⁶.

La policía ha sido hegemonizada, desde su primer despliegue, por oficiales militares provenientes de los antiguos cuerpos de seguridad. Algunos de ellos fueron impuestos —no necesariamente por capacidad ni por méritos—. De la misma manera, se marginó de la dirección de la institución al personal procedente de las filas del FMLN o de sectores



de la sociedad civil, un hecho que hoy se tiende a negar. Esto explica el predominio de políticas y prácticas castrenses y la consolidación de un modelo policial represivo. Aquellos que abogaron por una policía democrática, no hicieron mucho por dotar al país de una institución distinta a la actual.

4. Ver Gino Costa, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador: UCA Editores, 1999.

5. Respecto a la injerencia política de algunos sectores, Spence y otros señalaban, en 1997, que “algunos que durante la guerra estuvieron involucrados en los escuadrones de la muerte o en actos de corrupción quisieran mantener su influencia en el nuevo cuerpo policial. Algunas de estas fuerzas se traslapan, y sus diferentes intentos por minar la policía ha tenido un efecto acumulativo”, en *Chapultepec: cinco años después. La realidad política salvadoreña y un futuro incierto*, Hemisphere Iniciativas, 1997, p. 20.

6. En el informe de septiembre de 1995, Weekly Situación Report, mayo y junio de 1995; MINUSAL señaló con preocupación que “el proceso de selección de los futuros miembros de la Policía Nacional Civil, no se realiza con criterios estrictos que den prioridad a la calidad sobre la cantidad. Esta situación ha permitido detectar dentro de la Academia Nacional de Seguridad Pública la presencia de miembros de ‘maras’ y bandas criminales, de personas involucradas en la comisión de hechos delictivos, así como de otros con antecedentes inadecuados para integrar un cuerpo de seguridad”, en Costa, 1999, p. 208.

Algunos se quedaron al margen, pero otros se acomodaron a la estructura militar.

En la formación de los policía, la institución ha priorizado el criterio cuantitativo, en detrimento de la calidad y la especialización. Este hecho explica que, once años después de haber sido creada, no ha logrado aún el nivel de profesionalización esperado en áreas como la investigación criminal, lo cual repercute en la efectividad del sistema judicial. Por eso, la proporción de imputados puestos en libertad por los jueces es elevada. Los policías, por lo general, violan los procedimientos penales o no proporcionan suficientes pruebas en contra de los imputados presentados al juez. Los años no han contribuido a superar estas deficiencias en la investigación criminal, pese a ser vital en el combate contra la delincuencia.

La estructura interna de la policía ha crecido orgánica y funcionalmente. Así, hoy cuenta con una gran cantidad de unidades, divisiones y delegaciones, y con una plantilla que ronda los 17 mil policías. Aunque ha invertido recursos importantes en el desarrollo de áreas y en la planificación estratégica y operativa de la seguridad pública, continúa privando la reacción, el cortoplacismo y las consideraciones políticas sobre las estrategias de trabajo planificado y organizado, de mediano y largo plazo. Por otra parte, y como consecuencia de la falta de planificación, el personal policial se ha visto sometido a una rotación y reasignación de cargos permanentes, lo cual no permite la especialización, en determinadas áreas, y contradice la política de relación con la comunidad. El paso temporal por diferentes delegaciones dificulta el trabajo sostenido con los diferentes actores. Los frecuentes cambios del personal limitan el conocimiento y la apropiación del policía de la realidad delincencial local y del entorno de la comunidad, lo cual afecta de forma negativa la efectividad en su trabajo policial.

Hasta ahora, el criterio para medir la eficacia policial han sido los indicadores cuantitativos —el

número de detenciones, de denuncias, de operativos policiales—, lo cual busca mostrar resultados favorables a la población, incluso a costa de la violación de los derechos y las garantías ciudadanas. Es ampliamente conocido que algunas jefaturas establecen metas respecto al número de capturas, cuya superación es premiada con días de licencia adicional. Esto explica, en parte, el aumento del número de capturas de los últimos años, pero éstas no terminan, necesariamente, en una sentencia condenatoria en los tribunales, porque, en muchos casos, no ha habido una investigación rigurosa que fundamente las acusaciones. Esto último también es responsabilidad del ministerio público, el cual tiene la dirección funcional de la investigación y cuyos agentes todavía adolecen de grandes vacíos.

2. El nuevo modelo de seguridad pública

El plan de gobierno “alianza por la seguridad”, de Francisco Flores, de junio de 1999, presentado como el nuevo modelo de seguridad pública, que abordaría de forma integral el problema de la violencia y la delincuencia, generó entre la población grandes expectativas, en la medida en que la agenda gubernamental colocó la delincuencia como un compromiso de primer orden. Y aunque los contenidos del nuevo modelo de seguridad fueron presentados como resultado de la consulta ciudadana, realizada durante la campaña electoral y no

La concepción de policía comunitaria demanda una serie de transformaciones administrativas en la institución policial actual, al mismo tiempo que propugna la democratización de la misma, en la medida en que promueve un modelo descentralizado de trabajo, proactivo en vez de reactivo, que busca ceder mayor poder a la comunidad, en la toma de decisiones y en la identificación y resolución de sus propios problemas.

como la propuesta técnica del Consejo Nacional de Seguridad Pública de 1996, sus componentes apuntaban a mejorar áreas sensibles de seguridad pública como la eficacia policial, fiscal y judicial, la prevención social, la participación ciudadana y la rehabilitación social, temas marginales en las agendas de los gobiernos anteriores.

No obstante, cinco años después, el discurso y las promesas contrastan con la realidad. Si bien es cierto que, en “eficacia policial”, se introdujeron mejoras y se automatizaron, por ejemplo, los sistemas estadísticos de la policía, esto no ha significa-

do una mayor transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Contrario a lo esperado y pese a que la cualificación de los sistemas de estadística policial se ha debido, en gran medida, al apoyo técnico de organismos externos como la cooperación internacional o al mismo Instituto de Opinión Pública-(IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), el acceso a la información para la ciudadanía está cada vez más centralizado por las autoridades policiales. Esta actitud viola el derecho de acceso a la información, establecido en la Constitución (Art. 18) y en instrumentos internacionales.

A su vez, la generación de estadísticas de la criminalidad, difundidas por los medios de comunicación, se utiliza para fines partidistas y no para orientar, técnica y profesionalmente, el trabajo policial. Es normal, tal y como ha sucedido con “el plan mano dura”, se insiste en estrategias cuyos resultados no son sostenibles ni técnica ni estadísticamente, tal como veremos más adelante. Es lamentable la manipulación e interpretación distorsionada que las autoridades policiales y los asesores gubernamentales están haciendo de los datos para justificar la continuidad de un plan que, incluso a nivel policial, arroja resultados pobres, pero cuya rentabilidad se mide a partir de las preferencias electorales de la ciudadanía, que aprueba, casi de manera unánime, este tipo de medidas.

2.1. La policía comunitaria

Un elemento fundamental y muy publicitado del nuevo modelo de seguridad fue la participación ciudadana, la cual sería canalizada a través de una policía orientada hacia la comunidad. De hecho, la presentación del nuevo modelo de seguridad tuvo, como telón de fondo, el despliegue de las llamadas patrullas de intervención policial comunitarias, conocidas como PIP-COM. Era un proyecto auspiciado y asesorado por el Programa de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal (ICITAP), del Ministerio de Justicia de Estados Unidos. El núcleo del proyecto consistía en un sistema de patrullaje planificado de naturaleza preventiva y disuasiva, orientado a reducir los índices delincuenciales a nivel territorial. El proyecto fue presentado por el presidente Flores como una es-

trategia de acercamiento y trabajo conjunto con la comunidad⁷.

El despliegue de estas patrullas comunitarias fue gradual, en todo el territorio nacional. Pero la construcción de una relación estrecha con la comunidad y las transformaciones en la administración del recurso humano y material de la policía quedaron a discreción de los jefes policiales. La conducción y el desarrollo del proyecto no fue uniforme ni hubo una política institucional orientada a proporcionar mayor autonomía a dichas patrullas, de tal forma que pudieran resolver los problemas en conjunto con la comunidad respectiva. Aunque continúa funcionando de manera formal y un gran contingente policial ha sido adiestrado en técnicas de intervención policial, el programa carece de seguimiento. La escasez de recursos materiales y la falta de una visión estratégica han hecho que la patrulla disuasiva haya caído en desuso, en algunas delegaciones policiales. En la práctica, muchas patrullas se han convertido en grupos policiales de choque, dedicados a perseguir y registrar sospechosos, categoría que aplican a casi cualquier ciudadano.

Esto muestra la tendencia institucional a abandonar proyectos que pudieron ser sostenibles en el tiempo, si hubiesen otorgado a la comunidad un papel activo en la prevención del delito, tal como lo hacen las policías comunitarias de diferentes países. En estos países, esta clase de patrulla ha logrado reducir la violencia y mejorar la imagen policial. Aunque en el plano discursivo, los altos jefes policiales siempre hablan de la importancia de la participación de la comunidad en el control de la seguridad, a lo largo de su existencia, la Policía Nacional Civil no ha institucionalizado una política consistente de relación estrecha con la comunidad. De hecho, la Unidad de Policía Comunitaria, creada para este fin, carece de un modelo de trabajo con la comunidad, a la cual ve predominantemente como una informante más que como una colaboradora. La concepción de policía comunitaria demanda una serie de transformaciones administrativas en la institución policial actual, al mismo tiempo que propugna la democratización de la misma, en la medida en que promueve un modelo descentralizado de trabajo, proactivo en vez de reactivo, que busca ceder mayor poder a la comunidad, en la toma

7. Ver Jeannette Aguilar y otros, *Información y gestión policial en El Salvador*, FESPAD Ediciones, San Salvador, 2000.

de decisiones y en la identificación y resolución de sus propios problemas. Esta concepción contrasta con el modelo policial represivo y autoritario que caracteriza a la Policía Nacional Civil actual. Esta ve al ciudadano como simple informante o como mero proveedor de los recursos que el Estado no provee para una adecuada labor policial. Este es el caso de los comités de apoyo a la policía.

En síntesis, pese a las bondades características de un modelo de trabajo orientado a la comunidad, en términos de la reducción de la criminalidad, del mejoramiento de la imagen policial y de la reducción del sentimiento de inseguridad ciudadana, el gobierno salvadoreño no ha hecho el menor esfuerzo por entender y adoptar esta estrategia de trabajo comunitario. Sin embargo, en el discurso oficial, la defensa de la ciudadanía aparece como justificación de todas las acciones policiales.

2.2. El Programa Paz Social y la inversión estatal en prevención

A mediados del año 2000, el gobierno presentó con gran despliegue publicitario su programa “paz social”, el cual concentraría sus esfuerzos preventivos para reducir la violencia que, según los mismos análisis policiales de entonces, cobraba alrededor del 66 por ciento de los homicidios registrados. El programa hacía una distinción conceptual entre violencia delincencial y social, con la cual justificaba la incapacidad policial para controlar el fenómeno delincencial y reducir su incidencia. Esta distinción era importante, dado que el director de la Policía Nacional Civil de entonces, Mauricio Sandoval, había prometido bajar dicha incidencia en el 60 por ciento, en dos años. Este último y el Ministro de Seguridad Pública y Justicia, Francisco Bertrand Galindo, insistían en esta distinción. Para ellos, la violencia social ocurría como consecuencia de la crisis emocional o de dificultades de la convivencia cotidiana (venganzas, rivalidades familiares, rencores, etc.). Por lo tanto, debía trabajarse en la prevención integral, pues esta forma de violencia no cabía en el plano estrictamente represivo-policial⁸.

Señalaban, además, que “para buscar una solución integral y eficiente al problema de la violencia,

es preciso reconocer que se trata de un fenómeno multicausal, donde la pobreza, los bajos niveles de educación y cultura, la pérdida del sentido de pertenencia en los y las jóvenes, la desigualdad en el ingreso, el consumo de drogas y alcohol, los propios problemas de la postguerra, la migración y la poca credibilidad institucional, entre otros, se combinan para generar distintas formas de violencia que se manifiestan en nuestras relaciones interpersonales en el seno de la familia, el trabajo, la escuela y la calle”⁹. De esta forma, las lesiones y los homicidios causados por la violencia juvenil y de las pandillas fueron considerados, en aquel momento, hechos de violencia social. Una postura que contrasta con la actual, que considera a las pandillas juveniles como criminales organizados.

El programa integraría el esfuerzo de diferentes instituciones gubernamentales y sectores sociales, vinculados a la prevención y atención de la violencia, y se desarrollaría en dos fases: sensibilización, que incluyó foros, talleres sectoriales, jornadas de reflexión y una campaña nacional de promoción de valores, y una fase de largo plazo, la cual contemplaba prevención del delito y de la violencia juvenil e intrafamiliar, la rehabilitación y reinserción social de los menores y jóvenes infractores, la promoción del empleo juvenil y el fortalecimiento de las relaciones de la policía con las comunidades. Según Juana Salazar, del Banco Interamericano de Desarrollo, el proyecto era novedoso, por la combinación de cuatro elementos: la integralidad de las acciones, la amplia participación de la sociedad civil, el trabajo directo con las instituciones nacionales y los municipios, y el acercamiento de la policía a la comunidad. A su vez, contemplaría apoyar iniciativas innovadoras de la sociedad civil y la empresa privada para atender niños y jóvenes, en situación de riesgo social, jóvenes deportados y pandilleros, en proceso de reinserción.

En su fase inicial, la propuesta fue auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual apoyó la realización de dos foros de discusión. Aparte de estos foros, no se conoce de otras iniciativas del Ministerio de Seguridad y Justicia. Tres años después del lanzamiento de este ambicioso proyecto, en febrero de 2002, el Banco aprobó un

8. Cfr. “Discurso de inauguración del Primer Foro Nacional ‘Juntos por la paz social’”, pronunciado por el Ministro de Seguridad Pública y Justicia, el 28 de septiembre de 2000.

9. Tomado del resumen ejecutivo del documento “Programa de paz social”, presentado durante la inauguración del Primer foro nacional “Juntos por la paz social”.

préstamo de 27.9 millones de dólares para la ejecución de su segunda fase. Pero éste no fue aprobado por la Asamblea Legislativa, debido a la falta de apoyo de la oposición, con lo cual el proyecto quedó congelado de forma indefinida.

Si bien el proyecto careció de fondos y voluntad política, una iniciativa de esta envergadura, cuyos destinatarios principales son los niños, las niñas y los jóvenes, no debiera estar sujeto a un empréstito internacional, sino que debiera haber sido incluido en el presupuesto general de la nación. En un contexto de violencia delincriminal y social, donde el problema delincriminal se atribuye a los jóvenes marginados, históricamente desatendidos, se impone una fuerte inversión social para implementar una política integral de atención a la niñez y la juventud.

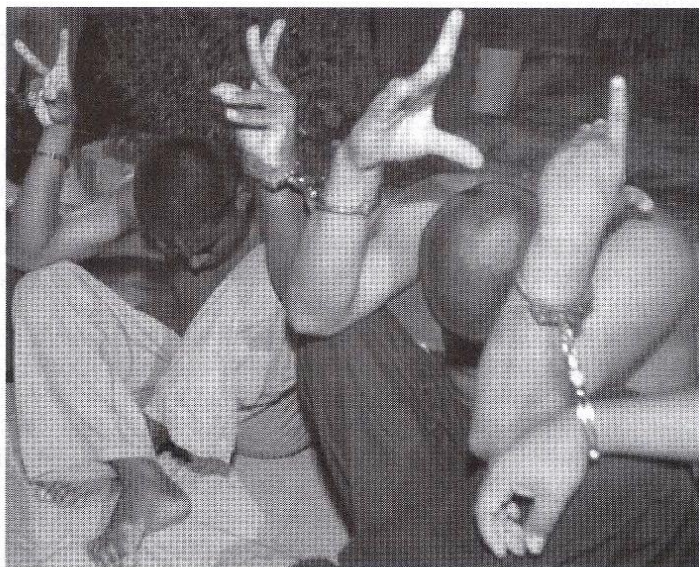
Por otro lado, el gobierno debiera recordar el reto que el presidente Flores aceptó, en su discurso de toma de posesión, sobre la juventud, cuando dijo lo siguiente:

Somos un pueblo joven, y no solo porque la gran mayoría de la población lo es, en efecto, sino porque la energía de nuestro proceso histórico actual tiene las características vitales de la juventud: optimismo, valentía y entusiasmo. Por eso, tenemos la responsabilidad especialísima de dar a los jóvenes lo que ellos reclaman, anhelan y merecen: una educación integral, un ambiente de oportunidades y un espacio abierto a la realización personal.

De cara a este compromiso, sería coherente destinar importantes recursos del Estado para la atención integral de los jóvenes, pues los costos de la prevención siempre serán menores que los de la represión del delito. El presupuesto de los centros penales, entre 2001 y 2002, por ejemplo, ascendió a 16.4 millones de dólares, lo cual significa que la manutención anual de un reo cuesta al Estado alrededor de 1 500 dólares¹⁰. En esta línea, Bernardo Kliksberg señala que para atacar los factores estratégicos de la violencia, las sociedades deben invertir fuerte en aumentar las oportunidades ocupacionales para los jó-

venes, en desarrollar políticas sistemáticas de protección a la familia y en el fortalecimiento de la educación pública. Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía, ha señalado que, en el caso de Estados Unidos, arrestar a un delincuente joven, juzgarlo y encarcelarlo, es mucho más caro que invertir en darle una beca para estudiar, con la notable diferencia de que esto último reduce la tasa de criminalidad y lo primero no. Un razonamiento válido para América Latina¹¹.

En los tres gobiernos de ARENA, sin embargo, la inversión en esta clase de programas ha sido mínima. De hecho, instituciones gubernamentales dedicadas a la prevención social, como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, han recibido poco apoyo gubernamental para sus proyectos, los cuales han sido financiados, en lo fundamental, por la cooperación internacional. De igual manera, la gama de programas y proyectos orientados a la prevención de la violencia y a la atención y reinserción social de jóvenes marginados responde, en lo sustancial, a iniciativas privadas, financiadas por instancias de la cooperación internacional o por organismos privados, interesados en esta temática. En cambio, la apuesta estatal por la represión como forma privilegiada para enfrentar la violencia ha sido contundente, pese a que en diferentes países, la experiencia ha demostrado, de manera reiterada, el fracaso de la vía punitiva



10. Tomado de *Proceso* 1059-1060, Número monográfico "Plan 'Mano dura': una apuesta a la violencia estatal". CIDAI, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, agosto, 2003, p. 8.

11. www.iadb.org/etica

para reducir la violencia. Solo basta con revisar los elevados gastos destinados, en los últimos años, al ramo de seguridad pública para reprimir el delito. En efecto, entre 2000 y 2002, a este rubro se destinaron cerca de 431.8 millones de dólares, una inversión que no ha rendido los mejores resultados en cuanto a reducir la delincuencia¹². Eso sin tomar en cuenta los elevados gastos en que incurre la ciudadanía para pagar los servicios privados de seguridad, lo cual, a su vez, refleja la deficiente capacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana.

3. El manejo de las estadísticas delincuenciales y la alarma por la seguridad

La alarma por la seguridad, generada de forma deliberada por sectores del poder político y por funcionarios gubernamentales con el apoyo de varios medios de comunicación, ha creado el ambiente propicio para justificar medidas demagógicas, con las cuales se asegura se erradicarán los complejos problemas socia-

les. En correspondencia con estos esfuerzos, la ciudadanía ha percibido, invariablemente, que la delincuencia va en aumento y cada vez se siente más insegura, ante la posibilidad de ser víctima de un delito. Esta agudización del sentimiento de inseguridad ciudadana se refleja en las encuestas de opinión pública, las cuales registran un alto nivel de inseguridad entre la población así como también la preocupación por la delincuencia. Por ejemplo, un estudio realizado para el Ministerio de Gobernación, en el año 2002, sobre la percepción de inseguridad ciudadana, revela que, en una escala de inseguridad general de 0 a 10, alrededor del 48 por ciento de la población se ubica en el nivel de 7 o más, es decir, se declara bastante insegura respecto a la probabilidad de sufrir algún hecho de violencia. Un porcentaje similar de salvadoreños dijo sentirse inseguro, en sitios públicos y de tránsito cotidiano como el centro de la ciudad, en el bus, en el mercado, en plazas y parques (FUNDAUNGO y otros, 2002).

12. Ver www.mh.gob.sv

13. Ver Jeannette Aguilar, *Metodologías para la cuantificación del delito*. FESPAD Ediciones, 2002.

En contraste con el sentimiento de inseguridad y la alarma generada por los propios funcionarios gubernamentales respecto a los índices de criminalidad, con los cuales han justificado campañas como el “plan mano dura”, las estadísticas criminológicas oficiales de los últimos cinco años muestran una tendencia sostenida a la baja en delitos como homicidios, lesiones y secuestros, considerados los más violentos y los que crean mayor alarma social, por atentar contra la vida y la integridad física. A su vez, los registros estadísticos policiales, considerados por algunos estudios los más sistemáticos y actualizados¹³, reflejan una disminución en la cantidad total de delitos registrados, en el último quinquenio, tal y como se aprecia en el Cuadro 1.

De acuerdo con estos datos, hay una reducción sostenida de los delitos denunciados a la policía, en los últimos cinco años, la cual se acentuó en el año 2002, cuando se registra una disminución del 42 por ciento (30 654), res-

pecto a 1999 (53 476). Esta tendencia es consistente con el comportamiento de los homicidios, cuyas cifras reflejan una baja la cual, aunque no corresponde al 60 por ciento prometido por el antiguo director de la policía, al inicio de su gestión, sí contrasta con el discurso oficial, el cual sostiene un supuesto aumento. En el Cuadro 2 se muestra un consolidado de homicidios, registrados en el período 1999-2003.

De acuerdo a esta información, los homicidios que, en 1999, fueron 2 278, habrían aumentado un 2.8 por ciento, en el año 2000 (2,341). No obstante, en 2001 se registraron 2 210 muertes intencionales, lo cual representa una disminución del 5.6 por ciento, respecto al año anterior, y una tasa de 35 por cada cien mil habitantes. Dicha reducción se acentuó en el año 2002 (8.4 por ciento), cuando se registraron 2 024 homicidios, la tasa más baja de homicidios de los últimos cinco años (32 x 100 mil habs.).

[...] las “políticas” de seguridad de los últimos años han estado permeadas por la reactividad, el cortoplacismo y las inconsistencias, y no han logrado más que debilitar la institucionalidad existente, aumentar los niveles de violencia no solo delincencial, sino también institucional y debilitar el tejido comunitario y social, a costa de mezquinos intereses partidarios y sectoriales [...]

Cuadro 1
Número y tasa de delitos por cada 100 000 hab., denunciados
en la policía (1999-2001)

Año	1999	2000	2001	2002	2003
Total de delitos	53,476	61,545	52,597	30,654	29,326*
Delitos por 100 mil hab.	869	980	838	471	450

* Cantidad de delitos registrados entre el 1 de enero y el 15 de diciembre de 2003 y registrada en la Policía Nacional Civil a los medios de comunicación.

Fuente: elaboración propia con los registros policiales y datos periodísticos.

Cuadro 2
Número y tasas de homicidios intencionales por cada 100 000
hab., registrados por la Policía Nacional Civil (1999- 2002)¹⁴

Año	1999	2000	2001	2002	2003
Cantidad	2,278	2,341	2,210	2,024	2,161
Tasa	37	37.3	35.2	32	33.1

Fuente: elaboración propia con registros policiales y datos periodísticos.

Esta disminución delincencial está confirmada, además, por el nivel de victimización, registrado en algunas mediciones de la opinión pública. En efecto, éstas dan índices de alrededor del 15 por ciento (FUNDAUNGO y otros, 2002; IUDOP (2000, 2001), consideradas las tasas más bajas de la última década. Es paradójico que ante esta disminución, el poder ejecutivo declare la guerra, meses después, a las pandillas juveniles y que atribuya a éstas, sin datos sólidos que lo confirmen, el supuesto auge delincencial.

De hecho, meses antes de presentar públicamente el “plan mano dura” se habían ensayado varias medidas de persecución y limpieza de pandillas, en el municipio de Soyapango, las cuales solo lograron reducciones temporales de algunos delitos. Al cabo de algunos meses, esas reducciones se revirtieron y los índices de criminalidad se dispararon, sin que, hasta la fecha, hayan sido reducidos. Pese a ello y contando con suficiente evidencia empírica, respaldada por abundante teoría, que confirma que la vía punitiva genera resultados contradictorios a los buscados, es decir, a mediano y largo plazo aumenta la violencia, el poder ejecutivo inició, en julio de 2003, una cruzada contra la

juventud marginal con el “plan mano dura”. Este, además de aumentar el nivel de violencia, reflejado en el comportamiento delincencial del año 2003, arrojó resultados importantes para la agenda electoral de ARENA. El plan fue aceptado por un importante núcleo de población, según la encuesta de evaluación del año 2003 del IUDOP.

Los resultados de éste y de otros sondeos de opinión demuestran que el “plan mano dura” logró mantener al candidato de ARENA en el primer lugar de las preferencias electorales. Este explotó la inclinación autoritaria de un importante grupo de población y prometió una “mano superdura” para los delincuentes¹⁵. Es irónico, además, que el ex Ministro de Seguridad Hugo Barrera, cuyo desempeño en esa cartera de Estado fue muy cuestionable, pues toleró y apoyó la existencia de estructuras paralelas en la Policía Nacional Civil, haya aparecido durante la campaña electoral como asesor de seguridad pública del candidato de ARENA. Este ex ministro no solo permitió irregularidades, sino que no fue capaz de presentar una política coherente de seguridad ciudadana, que redujera la delincuencia, la cual, en esos años, alcanzó sus índices de incidencia más elevados.

14. En este consolidado no se incluyen los fallecimientos por accidentes de tránsito, los cuales se clasifican como homicidios culposos o no intencionales.

15. Según la encuesta de evaluación del año 2003 del IUDOP, el 87 por ciento de la población aprueba el “plan mano dura”.

Mientras el poder ejecutivo manipula y distorsiona las estadísticas policiales para presentar su “plan de mano dura” como un éxito, las fuentes policiales muestran, exactamente, lo contrario. Por lo tanto, es demagógico e irresponsable continuar con este plan, cuyo costo, en términos de recursos materiales, humanos y sociales, es muy elevado. Para desenmascarar las pretensiones del poder ejecutivo, basta con analizar y comparar fríamente los datos de homicidios registrados en el año 2003 con los del año 2002. En este último año, sin el “plan mano dura”, se dio la disminución más significativa de homicidios de los últimos cinco años (2 024). En cambio, con dicho plan, en el año 2003, la tasa de homicidios experimentó un aumento del 6.76 por ciento. En este año se cometieron 137 homicidios más que en el año 2002. Los datos cuestionan la afirmación de las autoridades policiales que asegura que el plan ha disminuido la criminalidad en el país. En la práctica, y de acuerdo con criterios de efectividad policial, lo único que han logrado es saturar de detenidos las bartolinas policiales. Se trata de detenidos que, horas después, son dejados en libertad por la falta de pruebas, en el 90 por ciento de los casos. Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, muchas de estas detenciones violentan el derecho a la libertad, puesto que son arbitrarias e ilegales¹⁶. Sin embargo, la policía presenta el aumento de capturas como un indicador indiscutible de su eficacia.

En este contexto, contrario a los ofrecimientos para garantizar una mayor seguridad a las comunidades, el plan y la actitud policial de capturar cuantas veces sea posible a los sospechosos de pertenecer a las pandillas, sin que esto suponga una mejora en la investigación de los hechos por los cuales sus miembros son capturados, está generando una escalada de violencia mayor. Esta vez en contra de las comunidades, las cuales ahora están más expuestas a atentados por parte de jóvenes resentidos, que retornan a sus respectivas comunidades, después de haber pasado un tiempo en prisión.

3. Reflexiones finales

No obstante el énfasis gubernamental en el tema de la delincuencia, exacerbado durante la campaña electoral pasada, su indiferencia, sus desaciertos y

su incapacidad para enfrentar el fenómeno ha sido recurrente. Prueba de ello es la escasa inversión en programas sociales, la inexistencia de políticas de atención integral a la niñez y la juventud y el poco interés de los tres gobiernos de ARENA en los programas de prevención y atención a la violencia, muchos de los cuales son iniciativas privadas, financiadas con fondos de la cooperación internacional.

De cara al actual contexto represivo, mediado por el juego de imágenes y la publicidad gubernamental desmedida, cuyo propósito es hacer creer a la ciudadanía que todos los males del país se deben a los jóvenes marginados, es relevante conservar la perspectiva histórica de los hechos. En efecto, los datos muestran que, en diferentes etapas de la historia remota y reciente de El Salvador, la delincuencia y la inseguridad han sido utilizadas para justificar una mayor violencia institucionalizada contra los grupos excluidos de la sociedad. A su vez, el partido de gobierno explotó la importancia y la preocupación que la ciudadanía adjudica a la delincuencia, para fomentar el miedo y una mayor inseguridad, en el contexto preelectoral. El gobierno y su partido favorecieron el populismo punitivo frente a ofertas electorales que privilegiaban la prevención social.

Esta instrumentalización de la violencia y de sus expresiones promueve el retorno a esquemas autoritarios y de prácticas de control social de la población, utilizadas en todas las épocas para mantener el poder político y económico de grupos hegemónicos, los cuales, en determinadas coyunturas, ven amenazados sus intereses. Prueba de ello es la injerencia e instrumentalización política de instituciones claves para la democratización del país, como la Policía Nacional Civil, cuya doctrina y concepción original fueron socavadas para crear un nuevo cuerpo autoritario, militarizado y represivo. Este giro es evidente en su acelerado deterioro institucional, consecuencia de los esfuerzos gubernamentales para imponer prácticas y esquemas autoritarios, reflejados en su bajo nivel de profesionalismo, en sus frecuentes violaciones a los derechos humanos durante sus actuaciones policiales, en el debilitamiento institucional, en el distanciamiento de la comunidad y en la baja efectividad de la labor policial.

16. De acuerdo con el informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, del total de denuncias recibidas entre enero-diciembre de 2003, por violaciones a los derechos humanos (2 102), el 41 por ciento fue en contra de los miembros de la policía, de quienes se dedujo responsabilidad en el 64 por ciento de los casos.

En síntesis, las “políticas” de seguridad de los últimos años han estado permeadas por la reactividad, el cortoplacismo y las inconsistencias, y no han logrado más que debilitar la institucionalidad existente, aumentar los niveles de violencia

no solo delincencial, sino también institucional y debilitar el tejido comunitario y social, a costa de mezquinos intereses partidarios y sectoriales, los cuales durante épocas han hecho tanto daño a El Salvador.