

Cátedra de Realidad Nacional

Las políticas de seguridad y su impacto en la criminalidad en El Salvador*

Jeannette Aguilar **

Buenas noches a todas y todos:

Es un gusto compartir esta cátedra con dos viejos amigos con quienes, además de la amistad, nos une un profundo compromiso con el tema de la seguridad. Quiero aprovechar la oportunidad para agradecer a Geoff Thale y a WOLA, por toda su contribución y compromiso con los procesos de reforma en materia de seguridad democrática en el país y por el apoyo que le han dado al trabajo del IUDOP a lo largo de todos estos años.

El tema que me corresponde abordar es el de las políticas de seguridad pública en El Salvador y su impacto en el crimen y la inseguridad. Este análisis es el fruto de un esfuerzo sistemático de investigación y reflexión que se ha venido haciendo desde el IUDOP a lo largo de varios años sobre el tema y que incluye insumos de un reciente esfuerzo de investigación centrado precisamente en examinar las políticas de seguridad pública en el país.

En un primer momento, voy a referirme a la situación de criminalidad e inseguridad que está viviendo la población, para pasar, a continuación, a hacer un análisis de las políticas y estrategias impulsadas en esta materia por el Estado salvadoreño, luego del fin de la guerra. Para concluir, plantearé brevemente algunos de los más importantes desafíos futuros que el Estado y el próximo Gobierno deberán enfrentar en materia de seguridad.

La situación actual de inseguridad

Es indudable que en los últimos tiempos uno de los temas que más está reconfigurando la vida y la realidad de los salvadoreños y las salvadoreñas es la aguda y compleja situación de crimen e inseguridad. En la última década, las tasas de homicidios exhibidas por El Salvador nos han ubicado de forma

* Ponencia presentada en la Cátedra de Realidad Nacional celebrada en la UCA el 12 de noviembre de 2013.

** Directora del Instituto de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA.

continúa en los primeros lugares del *ranking* de los países más violentos del hemisferio. Aunque esta no es una situación nueva, pues El Salvador parece haber vivido ciclos ininterrumpidos de violencias desde la misma conformación del Estado-nación, al finalizar la guerra el país experimentó un fenómeno de inercia criminal que nos ha impedido avanzar hacia un verdadero proceso de pacificación.

Entre 1994 y 2012, las fuentes oficiales reportaron 73 608 homicidios, cifra cercana a las muertes ocurridas durante el conflicto armado interno y que representa promedios anuales de 4089 muertes. Pero más allá de las cifras, la violencia letal ha adoptado, en la última década, nuevas formas y modalidades de operación que denotan una violencia más organizada y planificada. Muchos de los asesinatos tienen características de ejecución extrajudicial; los cuerpos evidencian señales de tortura, lapidación, estrangulamiento o desmembramiento y se ha incrementado el número de asesinatos múltiples y el hallazgo de cementerios clandestinos. Aunque las armas de fuego siguen jugando un papel preponderante en las muertes violentas en el país, en los últimos años el porcentaje de asesinatos cometidos con armas de fuego se ha reducido de un 80 % en 2007, al 61 % en 2012. Pero esta reducción no necesariamente es una buena noticia, pues se asocia en parte a que los homicidas están recurriendo cada vez más a una combinación de armas de fuego, armas blancas y objetos corto- contundentes para perpetrar sus crímenes.

Asimismo, ha resurgido el fenómeno de las desapariciones forzadas, sin que hasta hoy se tengan siquiera estimaciones confiables que permitan dimensionar su envergadura. Por otra parte, la violencia letal ha dejado de ser un fenómeno predominantemente urbano. En la actualidad, la criminalidad se ha desplazado a regiones del interior del país: alrededor de la mitad de las muertes violentas ocurridas en los últimos años se están produciendo en las zonas rurales. Municipios de Chalatenango, La Unión o del mismo San Salvador, como Panchimalco, que tradicionalmente habían sido sitios más seguros, están ahora bajo el control de grupos armados organizados.

Sin embargo, pese a lo alarmante de esta situación, la criminalidad en El Salvador no es solo un tema de homicidios. En los últimos años, las extorsiones se han masificado en el país, al grado de convertirse en el delito de mayor afectación ciudadana. Miles de medianos y pequeños empresarios, ciudadanos de los estratos medios y bajos están bajo el asedio constante de redes de extorsionistas que operan en todo el país, algunos con vínculos transnacionales. De acuerdo a fuentes policiales, las denuncias de extorsión han pasado de 493 en 2005, a 3992 en 2010, lo que representa un aumento del 700 %. Sin embargo, dadas las modalidades bajo las cuales opera, la zozobra y el temor que genera entre las víctimas, es uno de los delitos con una de las mayores tasas de cifra negra, lo que hace difícil estimar su impacto tanto en términos de su incidencia delincencial como de las pérdidas económicas que genera.

A la vez, diversos sectores del territorio nacional se encuentran bajo el asedio de estructuras delincuenciales, quienes han consolidado su control territorial e imponen, mediante la amenaza y la coacción, su propio gobierno.

Comunidades enteras sobreviven secuestradas por grupos de pandillas y estructuras del crimen organizado, signo evidente de que el Estado ha perdido cada vez más presencia territorial. Numerosas escuelas e institutos públicos de educación media están bajo el control de las pandillas. Muchos maestros han sido asesinados y cientos de ellos han solicitado traslado a otros centros educativos debido a las amenazas de pandilleros. Toda esta situación en la que grupos delincuenciales funcionan como autoridades de facto está provocando el desplazamiento forzado interno y externo de personas, fenómeno que ha sido invisibilizado, en parte, debido a la falta de datos nacionales y a que tiende a confundirse con la migración regular. Lo cierto es que, donde hay violencia, suele haber desplazamiento, y hay cada vez más indicios de que los desarraigados por la violencia están aumentando en el país. De acuerdo a ACNUR, la cifra de centroamericanos que han solicitado asilo en Estados Unidos, México y Canadá en los últimos años, debido a la violencia, supera a la de los refugiados centroamericanos en los ochenta.

Pero ¿cómo llegamos a esta delicada situación? Lo cierto es que el crimen y la inseguridad que azotan al país no han surgido en el vacío, ni se han producido de forma abrupta, de la noche a la mañana. Lo que tenemos hoy día es el resultado de la convergencia e interacción de factores estructurales de orden económico, social, cultural, político e institucional, que han venido produciendo déficit acumulativos a lo largo del tiempo en materia de inclusión social, equidad, convivencia pacífica, justicia penal y respeto a la ley y al Estado de derecho, lo cual, junto a la emergencia de factores de orden coyuntural, situacional y transnacional, ha generado el caldo de cultivo propicio para la emergencia de esta compleja situación. En la actualidad, muchas de estas violencias no pueden explicarse sin considerar la creciente incursión del narcotráfico y del crimen organizado transnacional en la región centroamericana, que se ha desplazado a operar en varios de estos países como resultado del cambio de rutas a las que obligó la guerra contra el narco impulsada por el Gobierno de Calderón en México y el Plan Colombia de Uribe. Para aumentar su control territorial, estas mafias transnacionales han creado mercados locales, al tiempo que han establecido vínculos con estructuras criminales en los países del istmo y han coludido a funcionarios e instituciones del Estado, en un contexto de profunda debilidad institucional, altos niveles de exclusión y falta de integración regional en el combate de la criminalidad.

En este contexto, desde la UCA hemos insistido en señalar que el crimen y la violencia no solo es un tema de pandillas. Ciertamente, la evolución y profesionalización que han alcanzado las pandillas en la última década los ha convertido en importantes focos de inseguridad y violencia, pero estos no parecen ser ni los únicos ni lo más relevantes actores de la violencia en El Salvador. Aunque los distintos Gobiernos salvadoreños, sin excepción, han insistido en adjudicar a las pandillas la mayor responsabilidad de los hechos delictivos, generalmente sobredimensionando su magnitud, el escenario de criminalidad que nos afecta es un entramado en el que actores del crimen organizado transnacional, bandas y mafias locales, pandillas, políticos y funcionarios corruptos convergen e interactúan de forma estratégica, táctica o circunstancial. En este contexto, al igual que en otros países de la región, en

El Salvador son las estructuras del crimen organizado nacional y transnacional la principal amenaza a la seguridad, debido a su elevado poder financiero, capacidad logística y militar y a sus nexos con autoridades políticas. Si bien algunos grupos de pandillas parecen haber profundizado sus vínculos y colaboraciones con estas estructuras a nivel territorial, estas siguen siendo, en todo caso, la mano de obra barata de la delincuencia organizada y la expresión más visible y mediática de la violencia social y delincuencia, algo que diferentes Gobiernos saben muy bien, pero han utilizado hábilmente como un distractor para ocultar actividades criminales de otra envergadura.

La gestión de la seguridad de los Gobiernos de la posguerra

Ahora quiero pasar a referirme a la responsabilidad que han tenido los sucesivos Gobiernos de la posguerra y sus políticas, en contribuir a generar la situación de criminalidad actual en el país. Un primer aspecto que quiero subrayar es que, a lo largo de más de dos décadas, ninguna de las gestiones de gobierno, desde la de Alfredo Cristiani hasta la de Mauricio Funes, ha encarado de forma seria y responsable la violencia y la criminalidad en el país. Pese a la adopción de diversas iniciativas para enfrentar la violencia, generalmente de carácter punitivo, ninguno de los Gobiernos, incluyendo al actual, implementó una política criminal integral con una perspectiva de Estado. Aunque la criminalidad ha sido una de las principales fuentes de preocupación de los salvadoreños y las salvadoreñas y ha estado presente en la retórica de los políticos, sobre todo en época de campaña electoral o en periodos de auge delincuencia, los sucesivos Gobiernos de la transición han sido incapaces de articular una respuesta estatal sostenida, al fenómeno delincuencia, que involucre los diferentes niveles de gobierno y los distintos sectores sociales, con una visión integral y estratégica.

La gestión de la seguridad en más de dos décadas se ha caracterizado, generalmente, por privilegiar la improvisación y la reacción con medidas inmediatistas, en vez de la planificación y la gestión estratégica con visión de mediano y largo plazo; por el uso de medidas represivas en vez de medidas comprensivas e integrales y por la toma de decisiones basadas en criterios políticos y electoreros, en vez de criterios técnicos sustentados en el análisis de la situación.

La tendencia dominante en materia de estrategias de seguridad ha sido recurrir al populismo punitivo, mediante estrategias de mano dura que, aunque han mostrado ser políticamente rentables para los Gobiernos de turno, han generado elevados costos en materia de respeto al Estado de derecho y a la institucionalidad democrática. Hasta hoy, todos los Gobiernos de la posguerra, sin excepción, han caído en la trampa de recurrir a respuestas populistas y efectistas que han privilegiado una mayor presencia policial, el despliegue de operativos masivos de capturas de sospechosos, que violentan los derechos y las libertades individuales, y un creciente uso del ejército en tareas de seguridad. Asimismo, los diferentes Gobiernos y poderes del Estado han optado predominantemente por favorecer la respuesta penal a un fenómeno que tiene carácter multidimensional, expresada en la inclinación a promulgar leyes

de emergencia, leyes especiales y reformas penales dirigidas a endurecer las penas, en vez del impulso de reformas institucionales orientadas a profesionalizar el sector justicia o a mejorar la capacidad investigativa de instituciones claves como la Fiscalía General de la República, que ha mostrado ser una de las entidades más inoperantes e inefectivas en la persecución del delito a lo largo del tiempo. Hasta hoy, pese a la cuantiosa inversión de recursos en la implementación de reformas penales y procesales, el país sigue adoleciendo de elevados niveles de impunidad. Solo para ejemplificar dicha impunidad, de un total de 119 797 denuncias recibidas por la Fiscalía en 2009, solo 3445 casos terminaron en una condena, y 2650 en una resolución absolutoria, con lo cual únicamente el 3.9 % de todos los casos recibidos fueron condenados.

Vinculado a lo anterior, no ha habido una apuesta por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en materia de seguridad, diseñada bajo el espíritu de los Acuerdos de Paz. Contrario a lo esperado, los Gobiernos de Cristiani y Calderón Sol obstaculizaron y socavaron el desarrollo y la consolidación de instituciones claves para la seguridad democrática, como la PNC y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, e incluso favorecieron deliberadamente su desnaturalización desde los primeros años de su creación. En el caso de la Policía, las resistencias de los sectores políticos a fortalecer un modelo profesional, democrático y civilista fueron evidentes desde sus orígenes, así como los intentos por frustrar y revertir las reformas. Por ejemplo, fueron ampliamente conocidos los esfuerzos del Gobierno de Cristiani para copar la nueva policía con personal militar y estructuras del viejo sistema de seguridad, evadiendo los requisitos de selección establecidos, lo que se reflejó posteriormente no solo en problemas de conducta y uso excesivo de la fuerza, sino en la presencia de grupos criminales y estructuras paralelas al interior de la corporación. La llamada unidad de análisis, una unidad irregular creada por el exministro Barrera, durante la administración de Calderón, dirigida por un capitán de la ex-PN que interfirió en la investigación de importantes casos y que funcionaba fuera de la cadena de mando, es solo un ejemplo de los esfuerzos dirigidos a minar el desarrollo de la Policía en los primeros años e instrumentalizarla políticamente. Los Gobiernos de la transición también utilizaron el auge delincencial de la época para justificar la salida del ejército a las calles, contraviniendo la desmilitarización de la seguridad que recientemente había establecido la Constitución como fruto de las reformas políticas.

Durante el Gobierno de Francisco Flores, se produjeron los más importantes retrocesos a los avances en materia de seguridad democrática. La mano dura fue diseñada como parte de una estrategia electoral de ARENA por el entonces director de la PNC Mauricio Sandoval, para asegurar el triunfo en las elecciones presidenciales de 2004. La estrategia consistió en producir una alarma por la seguridad que posicionara a las pandillas como la principal amenaza a la seguridad, para lo cual se diseñó una ofensiva mediática dirigida a construir “el enemigo” de la población honrada y trabajadora. Toda esta campaña incluyó el despliegue de operativos masivos de captura de pandilleros con fuerzas combinadas del ejército y la policía, la promulgación de leyes temporales que luego fueron declaradas inconstitucionales y cientos de reformas penales que buscaban criminalizar y asegurar el encarcelamiento

de estos grupos. En este contexto, se efectuaron miles de capturas, muchas de ellas de forma ilegal y reiterativa, que terminaron a su vez en liberaciones por parte de los jueces. Esta estrategia fue asumida por Antonio Saca a su llegada al poder con el nombre de Súper Mano Dura, para enfatizar el mayor carácter punitivo del plan, respecto al de su predecesor.

Aunque la temporalidad de las medidas antipandillas se circunscribieron al período 2003-2006, estas provocaron, en el mediano y largo plazo, efectos perversos en la institucionalidad democrática del país y en las dinámicas delincuenciales que aún hoy día es difícil estimar. Entre 2003 y 2006 los homicidios pasaron de 33 a 66 por cada cien mil habitantes, la violencia se hizo más compleja y delitos como la extorsión se dispararon de forma exponencial. Uno de los efectos más contraproducentes de estas políticas fue precisamente favorecer la corporativización y profesionalización de las pandillas, que allanó el camino para llegar a la situación que tenemos hoy día.

Durante “el Gobierno del cambio”, la conducción de la seguridad no cambió mucho. Pese a las expectativas y a las promesas de campaña de impulsar una política integral y comprehensiva de abordaje de la criminalidad, y a los intentos iniciales del Gobierno de Mauricio Funes de marcar la diferencia en este ámbito, más temprano que tarde, presionado por la erosión a su popularidad que le había comenzado a generar la situación de criminalidad y por grupos de poder fáctico que vieron, en las nuevas autoridades de seguridad, una amenaza a sus negocios, optó por recurrir a las convencionales estrategias mediáticas y reactivas de sus predecesores, como el despliegue de efectivos militares y la ley de proscripción de pandillas. Peor aún, el Gobierno de Funes como ningún otro Gobierno triplicó, en los primeros tres años, el número de efectivos militares en seguridad, aumentó el número de plazas en el Ministerio de la Defensa y duplicó el presupuesto asignado a esta cartera de Estado. En 2008, el personal militar asignado a tareas de seguridad era de 1975, el cual se amplió a 6500 en 2009. En 2011, este número alcanzó los 8200 efectivos. Todo esto contrasta con la reducción de efectivos y gasto militar que establecieron los Acuerdos de Paz, y con la apuesta por el fortalecimiento a la institucionalidad democrática que Mauricio Funes prometió en su campaña. Asimismo, de forma discrecional, amplió las facultades del ejército para realizar, sin supeditación a la policía, retenes en las carreteras, control de puntos fronterizos y control perimetral y en el ingreso de visitas a las cárceles; asimismo, se tuvo conocimiento de que miembros del ejército también han estado operando como agentes encubiertos en los buses. En contraste con el énfasis en la respuesta militarizada, el gasto público en prevención se ha visto reducido en los últimos años.

Aunque el actual Gobierno formuló, por primera vez, un buen documento de política de seguridad, en la práctica optó, al igual que los Gobiernos de derecha que le precedieron, por recurrir a medidas cosméticas y efectivistas que solo buscaban atenuar los reclamos de la opinión pública, debido al auge delincencial. En el marco del XX aniversario de los Acuerdos de Paz, el presidente Funes nombró ministro de Justicia y Seguridad al general Munguía Payés, y director de la PNC al general Salinas, que hasta el día de

su nombramiento habían fungido como ministro y viceministro de Defensa, respectivamente, otorgando con ello el mayor revés al modelo policial civil derivado de los Acuerdos de Paz.

Aunque dos años después, los generales fueron depuestos por una resolución de la Sala de lo Constitucional, que declaró inconstitucional sus nombramientos, durante ese período el Ministerio de Justicia, la Policía, el Organismo de Inteligencia del Estado y la inteligencia policial pasaron a ser controladas por militares cercanos al general Munguía. Durante ese tiempo, estas y otras instituciones claves para la vida del país han sido permeadas en su funcionamiento y operatividad por la perspectiva militar, además de haberse tomado decisiones contraproducentes para la seguridad, como la de colocar en puestos claves de la PNC a personal policial que había sido marginado por la anterior administración, por sus presuntos vínculos con el crimen organizado. Otra medida contraproducente que terminó convirtiéndose, en la práctica, en “la política de seguridad”, fue justamente la llamada tregua entre pandillas, que fue negociada por el general Munguía, como una estrategia para obtener réditos electorales y posicionar su eventual candidatura, sin una propuesta de política de prevención y reinserción social que ofreciera alternativas a los pandilleros que estaban comprometidos con este proceso. Durante la administración del general Munguía la política de seguridad fluctuó entre la mano dura militarizada y los pactos mafiosos que no solo se han reducido a las pandillas.

Ahora la sociedad salvadoreña está lidiando con los efectos del manejo irresponsable que las autoridades de seguridad han hecho de esta delicada situación en un contexto de incertidumbre e impredecibilidad. En otras palabras, el “Gobierno del cambio” no solo perdió la oportunidad de oro de marcar la diferencia, al hacer un giro en las políticas, sino que, con su manejo arbitrario e irresponsable, revitalizó el militarismo y produjo graves distorsiones a la institucionalidad democrática, con consecuencias futuras aún impredecibles para el país. Lastimosamente, esta ha sido la historia de la gestión de la seguridad en los últimos 21 años; vislumbrar esta perspectiva nos permite entender el papel que han jugado las políticas gubernamentales en la generación de esta situación de crimen e inseguridad.

Algunos de los desafíos más urgentes

Para concluir, quiero referirme brevemente a algunos de los principales desafíos que en materia de políticas de seguridad deberá encarar de forma urgente el nuevo Gobierno. No voy a enlistar todas las medidas que generalmente hemos propuesto desde la academia, los organismos internacionales o desde la sociedad civil, sino a enfatizar tres que desde mi perspectiva son urgentes para garantizar la viabilidad y gobernabilidad del país.

Un primer desafío, que es a la vez una de las principales deudas de este Gobierno, es precisamente avanzar hacia la adopción de un acuerdo nacional por la seguridad, que comprometa la participación de los diferentes órganos y niveles de gobierno, y los diferentes sectores sociales y políticos en la adopción e implementación de una política de Estado en materia de seguridad, con vi-

sión integral y estratégica. Es trascendental que, en el marco de este acuerdo, se formulen estrategias destinadas a atender el fenómeno de las pandillas y los jóvenes en riesgo, desde una perspectiva integral.

Un segundo desafío no menos urgente es que el Estado salvadoreño, bajo una visión estratégica de la seguridad, adopte un compromiso con el impulso de una reforma fiscal, que permita generar los recursos necesarios para una mayor y mejor inversión en el ramo de seguridad y justicia.

Finalmente, creo que es importante seguir insistiendo en que, para poder fortalecer y profesionalizar las instituciones del ramo de justicia y seguridad y superar la impunidad imperante, es imprescindible que el Estado salvadoreño adopte un compromiso profundo con la depuración de instituciones claves para garantizar la justicia y la seguridad, como la PNC, la Fiscalía General y el Órgano Judicial. De no avanzar en esta dirección, en el corto plazo la relativa estabilidad democrática hasta hoy alcanzada se verá amenazada.