

EL MANODURISMO Y LAS "POLÍTICAS" DE SEGURIDAD

Jeannette Aguilar¹

Introducción

El auge delincencial y la exaceración de varias expresiones de violencia, como las pandillas juveniles no es un fenómeno reciente en El Salvador. De hecho, por más de una década, la delincuencia e inseguridad se han posicionado recurrentemente en la opinión pública salvadoreña como una de las preocupaciones más acuciantes, tal como lo evidencian las encuestas de opinión pública de los últimos años.

En respuesta a esta situación y como contribución a una mejor comprensión y abordaje del fenómeno, desde mediados de los noventa, se han desarrollado una gran variedad de estudios y diagnósticos sobre violencia, de los cuales se han derivado múltiples recomendaciones en materia de políticas públicas para prevenir, contener y atender el fenómeno, tales como los primeros estudios publicados por prestigiosos centros de investigación sobre la violencia y las pandillas juveniles, donde se analizaba críticamente el fenómeno, y sus factores asociados, señalando la necesidad de atender urgentemente a la juventud² y formular políticas de atención para este importante sector de la población.

Asimismo el Consejo Nacional de Seguridad Pública, presentó en 1996 el documento *"Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública"*, donde la prevención social era considerada como el eje fundamental de la seguridad, a través de la formulación de una efectiva política social. Esta propuesta incluyó además otros componentes como la eficacia policial, la eficacia fiscal, la eficiencia judicial, la rehabilitación social y la participación ciudadana; destacando en el caso de esta última, el rol preponderante de las municipalidades en viabilizar una estrategia de seguridad nacional³.

No obstante y pese a la multiplicidad de estudios y propuestas hechas por expertos en la materia, la improvisación, los desaciertos y la poca voluntad del gobierno ha sido una constante en el abordaje del fenómeno y en la conducción de instituciones vinculadas a la atención de la violencia. No sólo se han desestimado importantes propuestas hechas en materia de prevención de la violencia, sino que en la práctica, se han tomado acciones contraproducentes, con las que se advertía un recrudecimiento de la violencia.

- 1.- La autora es investigadora de Asociación Bienestar Yek Ineme y ha realizado varias investigaciones en temas de seguridad pública y violencia.
- 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 Radda Barnen de Suecia. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: Más allá de la vida loca*. UCA Editores, San Salvador, 1998.
- 3.- Ver Consejo Nacional de Seguridad Pública. *"Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública"*, San Salvador, 1996.



Por otra parte, ha sido recurrente la manipulación del sentimiento de seguridad ciudadana, a través de la explotación deliberada del miedo ciudadano para fines político-electorales, con el que se busca ocultar la incapacidad del partido gobernante para contener la violencia delincriminal y resolver los problemas estructurales que la generan y reproducen.

A este respecto, es lamentable la instrumentalización política de las instituciones públicas que hace el partido en el poder para favorecer intereses sectoriales-partidistas, erosionando con ello la fragil institucionalidad que ha intentado construirse tal y como ha sucedido con la Policía Nacional Civil (PNC).

A su vez, el supuesto interés estatal por controlar el fenómeno delincriminal, no se ha traducido en los quince años de gobierno en una apuesta real al fortalecimiento institucional de entidades claves para el fortalecimiento democrático del país como la PNC o la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Contrario a lo esperado, se ha obstaculizado de manera sistemática y deliberada el desarrollo y profesionalización de las mismas, lo que ha repercutido indudablemente en la situación actual de inseguridad.

A continuación se señalan algunos hechos que recuerdan el poco interés del gobierno en fortale-

cer instituciones claves para la democracia y que desmitifican los argumentos del discurso oficial en torno a la efectividad de sus instituciones y a las políticas para combatir la delincriminal. A su vez, se analiza en base a las propias cifras policiales, el comportamiento delincriminal actual, a partir del cual se ha justificado la implementación del plan mano dura, señalando cómo muchas de sus actuaciones han estado permeadas de consideraciones políticas más que técnicas.

1. Los obstáculos para crear una policía profesional y democrática

Al inicio de la década de los noventa, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el incremento de los índices de violencia que superaron incluso a las muertes reportadas durante el conflicto bélico, desbordó las incipientes capacidades institucionales que en materia de seguridad y justicia se estaban construyendo. La existencia de un clima de inseguridad, exacerbado deliberadamente por algunos sectores, sirvió como oportunidad para revivir el viejo orden y justificar el retorno a prácticas autoritarias, en un contexto en que se intentaba sentar las bases para una nueva sociedad. De hecho, la violencia delincriminal imperante durante el inicio de la posguerra, sirvió para que el gobierno de Cristiani justificara una serie de transgresiones a los Acuerdos de Paz en materia de seguridad pública, que afectaron sustancialmente el fortalecimiento de instituciones como la PNC.

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, radicalmente opuesta a lo que habían sido los cuerpos de seguridad, atravesó una serie de tropiezos y dificultades de orden político que impidieron desde la etapa misma de su creación, su consolidación como una institución democrática, apolítica y respetuosa de los derechos humanos.⁴

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

Desde sus inicios y en un contexto de auge delincriminal, fue clara la negativa del gobierno de Cristiani en apoyar su creación, manifestada en la oposición oficial para dotar a la PNC de locales, recursos y medios para desarrollar su labor y en la violación a principios y procedimientos que garantizarían una mayor profesionalización de la misma, relativos a los procesos de selección e ingreso de sus miembros. Muchas de tales acciones estuvieron orientadas a garantizar la influencia de algunos militares y sectores del poder político en la conducción del nuevo cuerpo de seguridad⁵. Probablemente, muchos han olvidado que contraviniendo los Acuerdos, se incorporaron de forma irregular miembros procedentes de los antiguos cuerpos de seguridad, que eran inadmisibles por su trayectoria cuestionable en estas instituciones, tal y como se documentó en diferentes archivos de MINUSAL⁶.

Para nadie es desconocido que desde su despliegue en la PNC ha existido una hegemonía de mandos que proceden de las viejas estructuras del sistema de seguridad, algunos de los cuales fueron impuestos no necesariamente debido a la capacidad o los méritos obtenidos. Desde siempre y aunque en la actualidad existe una tendencia a negarlo, se ha marginado de puestos importantes al personal procedente de las filas del FMLN o de la sociedad civil, lo que explica el predominio de políticas y rasgos castrenses y la consolidación de un modelo policial predominantemente represivo. Por su parte, los que se identificaban con el modelo democrático de policía, no han hecho mucho para construir un cuerpo policial cualitativamente distinto, algunos por estar al margen y otros por haberse acomodado a la actual estructura.

En el plano de la formación, la PNC ha priorizado el criterio cuantitativo en detrimento de la calidad y de la especialización, precedentes que permiten explicar porqué a 11 años de su creación no ha logrado el nivel de profesionalización esperado en áreas como la investigación criminal, cuyas falencias repercuten en la efectividad del sistema judicial. Esta situación se ve reflejada en la alta proporción de casos de imputados que son liberados por los jueces, debido a un mal procedimiento policial que viola disposiciones penales o que no provee de suficientes indicios probatorios. Las deficiencias señaladas por años en la investigación criminal no han sido superadas, pese a que ésta es preponderante para el éxito y la efectividad en el combate de la delincuencia.

Respecto a su estructura interna, la PNC ha crecido orgánica y funcionalmente, con el surgimiento de una gran cantidad de unidades, divisiones y delegaciones, con una plantilla policial que ronda los 17,000 miembros. Y aunque se han invertido



- 5.- Respecto a la injerencia política de algunos sectores en la PNC, 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 señalaba con preocupación "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.

importantes recursos en desarrollar áreas y procesos de planificación estratégica y operativa en la conducción de la seguridad pública, continúa privando la reactividad, el cortoplacismo y consideraciones de índole política sobre las estrategias de trabajo planificado y organizado a mediano y largo plazo.

Por otra parte, y como consecuencia de la falta de planificación, dentro de la estructura orgánica de la PNC, el personal policial se ha visto sometido a una permanente rotación y reasignación de cargos, lo cual no permite que desarrollen una especialización en determinadas áreas y contradice toda política de relación con la comunidad, pues su paso temporal por diferentes delegaciones, dificulta desarrollar un trabajo sostenido con sus diferentes actores. Los frecuentes cambios de personal limitan el conocimiento y apropiación del policía con la realidad delincriminal local y el entorno de cada comunidad, afectando con ello la efectividad en el trabajo policial.

Hasta ahora, el criterio de medir la eficacia policial ha partido de indicadores cuantitativos, como el número de detenciones, denuncias, operativos policiales, que buscan mostrar resultados favorables a la población, incluso a costa de la violación de los derechos y las garantías ciudadanas. Es ampliamente conocido el hecho que algunas jefaturas establecen metas respecto al número de capturas, cuya superación es premiada con días de licencia adicional, lo cual explica en parte

el ascenso en el número de capturas realizadas en los últimos años, pero que no necesariamente terminan en una sentencia condenatoria por parte de los tribunales, debido a que en muchos casos, se carece de una investigación rigurosa que fundamente las acusaciones, lo que también es responsabilidad del Ministerio Público, en el cual recae 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, presentado por Francisco Flores en junio de 1999, como el Nuevo Modelo de Seguridad Pública, con el que se abordaría integralmente el problema de la violencia y la delincuencia, generó entre los salvadoreños grandes expectativas, en la medida en que dentro de la agenda gubernamental, la delincuencia apareció como un compromiso de primer orden. Y aunque los contenidos del nuevo modelo de seguridad fueron presentados como el resultado de la consulta ciudadana realizada durante la campaña electoral y no como la propuesta técnica hecha por el CNSP en 1996, sus componentes apuntaban a mejorar áreas sensibles en materia de seguridad pública como la eficacia policial, la prevención social, la eficacia fiscal y judicial, la participación ciudadana y la rehabilitación social, que dentro de la agenda de anteriores gobiernos, había tenido una relevancia marginal.



No obstante, a cinco años de gobierno, el discurso y las promesas contrastan con el plano fáctico. Si bien es cierto, que en el área de "Eficacia Policial", se introdujeron mejoras en el plano de la informatización de los sistemas estadísticos delincuenciales, éste no se ha traducido en una mayor transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Contrario a lo esperado y pese a la cualificación de los sistemas de estadística policial, gracias al apoyo técnico de organismos externos como la Cooperación Internacional o el mismo Instituto de Opinión Pública-IUDOP de la "Universidad Centroamericana José Simeón Cañas"-UCA, el acceso a la información por parte de los ciudadanos está cada más centralizado por las políticas de control de la información, impulsadas por las autoridades policiales. Esta actitud viola el derecho de acceso a la información regulada en la constitución del país (Art.18) y en otros instrumentos internacionales que señalan la obligación de toda institución pública de dar cuentas de su gestión a la ciudadanía.

A su vez, la generación de estadísticas sobre criminalidad, conocidas usualmente a través de los medios de comunicación, está siendo utilizada para fines partidistas y no para orientar técnica y profesionalmente el trabajo policial, pues en muchas oportunidades, tal y como ha sucedido con el Plan Mano Dura, se insiste en implementar estrategias, cuyos resultados no son sostenibles



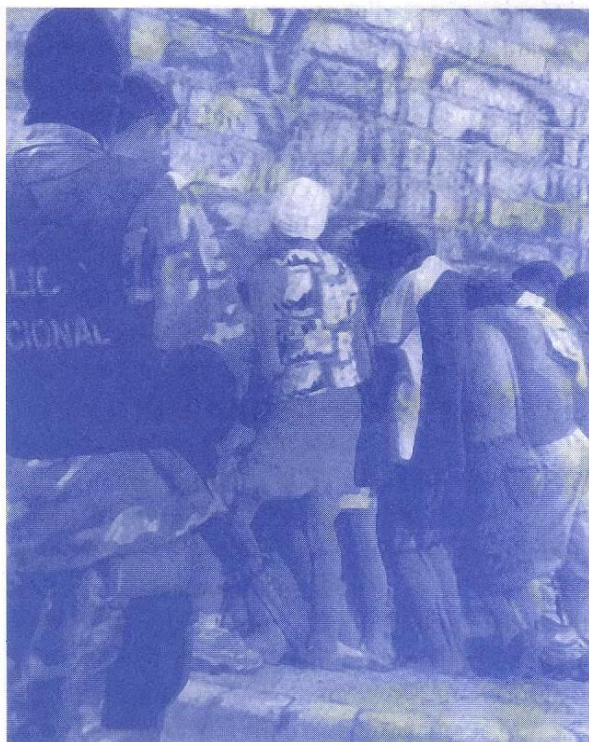
ni técnica ni estadísticamente, tal como veremos más adelante. A este respecto, es lamentable la manipulación e interpretación distorsionada que las autoridades policiales y los asesores gubernamentales están haciendo de las cifras, para justificar la continuidad de un plan que incluso a nivel policial está teniendo pobres resultados, pero cuya rentabilidad se está midiendo a partir de las preferencias electorales de los ciudadanos, que aprueban casi unánimemente este tipo de medidas.

2.1 La policía comunitaria

Un elemento fundamental y fuertemente publicitado en el nuevo modelo de seguridad fue la participación ciudadana, que en el ámbito de la seguridad sería canalizada a través de un modelo de policía orientado a la comunidad. De hecho, la presentación del Nuevo Modelo de Seguridad realizado por el presidente Flores a días de haber iniciado su gestión, tenía como telón el despliegue oficial de las Patrullas de Intervención Policial Comunitarias, conocidas como PIP-COM, proyecto auspiciado y asesorado por el Programa de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal (ICITAP), del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, consistente en un sistema de patrullaje planificado de naturaleza preventivo-disuasivo orientado a la reducción de los índices delincuenciales a nivel territorial, que fue difundido como una estrategia de acercamiento y trabajo conjunto con la comunidad.⁷

De hecho aunque las PIP-COM se desplegaron gradualmente en todo el territorio nacional bajo el discurso de que sería una policía cercana a la comunidad, los intentos de construir un estrecho trabajo con la misma y de introducir transformaciones en la administración del recurso humano y material, quedaron a discreción de los jefes policiales, pues nunca existió un enfoque uniforme en la conducción e implementación del programa ni una política institucional orientada a proveer de una mayor autonomía a las patrullas para que operaran como resolutores de problemas en conjunto con la comunidad.

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



En la práctica, aunque el programa continúa funcionando formalmente y un gran contingente policial ha sido adiestrado en técnicas de intervención policial, la falta de seguimiento al programa, la escasez de recursos materiales y la falta de una visión estratégica del mismo, ha generado que el mismo enfoque de patrullaje disuasivo caiga en desuso en algunas delegaciones policiales. En la práctica, muchas patrullas se han convertido en grupos policiales de choque, dedicados a la persecución y el registro de sospechosos, categoría en la cual cabe casi cualquier ciudadano.

Esta situación confirma la tendencia institucional a abandonar gradualmente proyectos que pudieron ser sostenibles en el tiempo, de haberse otorgado a la comunidad un rol activo en la prevención del delito, tal y como lo demuestran experiencias de policía comunitaria en diferentes países, con las que se ha logrado reducir la violencia y mejorar la imagen policial.

Lo anterior pone en evidencia que aunque en el plano discursivo, los altos jefes policiales siempre aluden a la relevancia del trabajo comunitario, a lo largo de su existencia, la PNC no ha logrado

institucionalizar una política de relación con la comunidad. De hecho, la Unidad de Policía Comunitaria, creada para éstos fines, no ha logrado institucionalizar un modelo de trabajo con la comunidad, a quien ven predominante como informante. Y es que la concepción de policía comunitaria, demanda una serie de transformaciones en el plano de la administración y propugna por una democratización de las instituciones policiales, en la medida en que promueve un modelo descentralizado de trabajo, proactivo en vez de reactivo, que busca ceder de un mayor poder a la comunidad en la toma de decisiones y en la identificación y la resolución de sus propios problemas, concepción que contrasta con el modelo policial represivo y autoritario que se ha consolidado en la PNC, en donde el ciudadano es visto como simple informante o mero proveedor de los recursos que el Estado no es capaz de proveer para realizar una adecuada labor policial, tal y como ha sucedido con los Comités de Apoyo a la PNC.

En síntesis, pese a las bondades que un modelo de trabajo orientado a la comunidad ha demostrado rendir en términos de la reducción de la criminalidad, del mejoramiento de la imagen policial y la reducción del sentimiento de inseguridad ciudadana, en El Salvador, no se ha hecho el menor esfuerzo por entender y adoptar una estrategia de trabajo comunitaria, pese a que en el nivel discursivo la defensa de los ciudadanos aparece como la justificación de todas sus acciones.

2.2 El programa paz social y la inversión estatal en prevención de la violencia

A mediados del 2000, el gobierno de El Salvador, presentó con gran despliegue publicitario su programa Paz Social, el cual concentraría sus esfuerzos en el desarrollo de labores preventivas y en la reducción de la violencia social, que según los mismos análisis policiales de la época cobraba alrededor del 66 por ciento del total de homicidios registrados. El programa tuvo su sustento en la distinción conceptual que desde hace algún tiempo la PNC insiste en mantener entre violencia delincencial y social, planteada a su vez, para

justificar la incapacidad policial en controlar el fenómeno delincriminal y reducir los índices delincuenciales que su antiguo Director, Mauricio Sandoval había prometido bajar en un 60 por ciento en un período de dos años.

Bajo esta distinción conceptual de violencia social y delincriminal, la PNC y el entonces Ministro de Seguridad Pública y Justicia, Francisco Bertrand Galindo, insistían en la necesidad de plantear abordajes distintos para expresiones de violencia no delictual, señalando que en el caso de la violencia social, que es cometida bajo circunstancias de crisis emocional o por dificultades en la convivencia cotidiana, (venganzas, rivalidades familiares, rencores, etc.) debe trabajarse en la prevención integral, pues esta forma de violencia traspasa el plano estrictamente represivo-policial.⁸

Se señalaba 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

En esta lógica, las lesiones y homicidios resultantes de la violencia juvenil y pandilleril fueron considerados en aquel momento hechos de violencia social, postura que contrasta con las acciones tomadas actualmente contra las pandillas juveniles en el que se asegura que se trata de criminales organizados.

El Programa tal y como se planteó integraría el esfuerzo de diferentes instituciones gubernamentales y sectores sociales, vinculadas a la prevención y atención de la violencia y estaba previsto desarrollarse en dos fases: una etapa de sensibilización que incluyó foros, talleres sectoriales, jornadas de reflexión y una campaña nacional de promoción de valores y, una segunda fase, llamada de largo plazo que contemplaba acciones de 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 entre la policía y las comunidades.

De acuerdo a Juana Salazar, del Banco Interamericano de Desarrollo-BID, el proyecto es una operación novedosa por la combinación de cuatro elementos: la integralidad de sus acciones, la amplia participación de la sociedad civil, el trabajo directo con las instituciones nacionales, los municipios y el acercamiento de la policía con la comunidad. A su vez, contemplaría apoyar iniciativas innovadoras de la sociedad civil y de la empresa privada que trabajan en la atención de niños y jóvenes en situación de riesgo social, jóvenes deportados y pandilleros en proceso de reinserción.

Esta propuesta contó en su fase inicial con el auspicio del BID, quien apoyó la realización de dos foros de discusión. No obstante, además de tales actividades, no se conoció de otras iniciativas impulsadas por el Ministerio de Seguridad y Justicia. Pasados tres años del lanzamiento del am-

8.- Cfr. Discurso de inauguración del primer foro nacional "Juntos por la Paz Social", pronunciado por el Sr. Ministro de Seguridad Pública y Justicia, el 28 de septiembre del 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".

bicioso proyecto, en febrero del 2002, se conoció de la aprobación por parte del BID de un préstamo por 27.9 millones de dólares para la ejecución de su segunda fase. Empero, su desembolso no fue aprobado por la Asamblea Legislativa, debido a la falta de apoyo de la oposición, con lo que el proyecto ha quedado congelado de forma indefinida.

Si bien es cierto que su aprobación se ha visto obstaculizada por la falta de fondos y de voluntad política, un proyecto de esta envergadura cuyos destinatarios principales son los niños, niñas y jóvenes, no debería estar sujeto a un empréstito internacional, sino incluirse como parte del presupuesto general de la nación. En un contexto de violencia delincual y social, donde el problema delincual se atribuye a los jóvenes marginados, a los que históricamente se ha desatendido, se impone la necesidad de hacer una fuerte inversión social en la implementación de una política integral de atención a la niñez y juventud.

Y contrario a la demonización y persecución que el gobierno ha emprendido contra los jóvenes, deberían recordar el reto que respecto a la juventud adoptó Francisco Flores durante el discurso de toma de posesión, en el que señaló:

"Somos un pueblo joven, y no sólo 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 a los requeridos para reprimir el delito. Para el caso, el presupuesto destinado a Centros Penales entre 2001 y 2002 ascendió a 16.4 millones de dólares,

lo que significa que el mantenimiento anual de un reo cuesta al Estado Salvadoreño alrededor de 1,500 dólares.¹⁰

En esta línea, Bernardo Kliksberg señala que para atacar los factores estratégicos de la violencia, se requiere que las sociedades inviertan fuertemente en aumentar las oportunidades ocupacionales para los jóvenes, en desarrollar políticas sistemáticas de protección a la familia y en fortalecer 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 costoso que invertir en darle una beca para estudiar, con la notable diferencia de que lo segundo reduce la tasa de criminalidad y lo primero no, razonamiento que tiene plena validez en América Latina¹¹.



Sin embargo, a lo largo de los tres gobiernos de ARENA, la inversión en este tipo de programas ha sido mínima; de hecho, instituciones gubernamentales dedicadas a la prevención social como el Consejo Nacional de Seguridad Pública han recibido escaso apoyo gubernamental para llevar a cabo sus proyectos, los cuales han sido financiados fundamentalmente por la cooperación internacional. De igual manera, la gama de pro-

10. -Tomado de Proceso No.1059-1060 Año 24, Número monográfico Plan "Mano dura": una apuesta a la violencia estatal. Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación-CIDAI, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas-UCA, San Salvador, agosto 13, 2003, p.8.

11. -www.iadb.org/etica

gramas y proyectos orientados a la prevención de la violencia a la atención y reinserción social de jóvenes marginados que funcionan en el país, han sido fundamentalmente iniciativas privadas, financiadas por instancias de cooperación internacional u organismos privados, interesados en abordar la temática.

En cambio, la apuesta estatal a la represión como forma de enfrentar la violencia ha sido contundente, pese a que experiencias en diferentes países han demostrado reiteradamente el fracaso de la vía punitiva para reducir la violencia. Solo basta revisar los elevados gastos destinados en los últimos años al ramo de seguridad pública, para la represión del delito, que sólo entre el 2000 y 2002 demandó cerca de los \$431.8 millones de dólares, inversión que no ha rendido los mejores resultados, a nivel de reducción sustancial de la delincuencia.¹² Eso sin señalar, los elevados gastos en que incurre la ciudadanía por el pago de servicios privados de seguridad, que a su vez, refleja la deficiente capacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana.

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

La alarma por la seguridad generada deliberadamente por los sectores del poder político y funcionarios gubernamentales, con el apoyo de varios medios de comunicación, para generar rentabilidad política electoral, ha creado el ambiente propicio para justificar la implementación de medidas demagógicas, con las que se asegura se erradicaran complejos problemas sociales.

En correspondencia con tales esfuerzos, los ciudadanos han percibido invariablemente que la delincuencia va en aumento y que respecto a la posibilidad de ser víctima de un delito ahora se sienten cada vez más inseguros. Esta agudización del sentimiento de inseguridad ciudadana se ve

reflejado en las encuestas de opinión pública que registran altos niveles de inseguridad entre la población y la preocupación permanente de los ciudadanos por el problema de la delincuencia. Por ejemplo, un estudio realizado para el Ministerio de Gobernación en el 2002, sobre percepción de inseguridad ciudadana, revela que en una escala de inseguridad general de 0 a 10, alrededor de un 48 por ciento de los ciudadanos se ubican en un nivel de 7 o más, es decir se declaran bastante inseguros respecto a la probabilidad de sufrir



algún hecho de violencia. Un porcentaje similar de salvadoreños dijeron sentirse inseguros en sitios públicos y de tránsito cotidiano como el centro de la ciudad, en el bus, en el mercado y en plazas y parques (FUNDAUNGO y otros, 2002).

En contraste con el sentimiento de inseguridad y con la alarma generada por los propios funcionarios gubernamentales respecto a los índices de criminalidad, a partir del cual se han justificado campañas como el Plan Mano Dura, las cifras criminológicas oficiales de los últimos cinco años, indican una tendencia sostenida a la baja en delitos como los homicidios, las lesiones y los secuestros, considerados los más violentos y que generan mayor alarma social por atentar contra la vida y la integridad física.

A su vez, los registros estadísticos policiales considerados de acuerdo a algunos estudios los más sistemáticos y actualizados,¹³ reflejan que hay una disminución en el número total de delitos reportados en el último quinquenio, tal y como se aprecia en la tabla siguiente:

12.- Ver www.mh.gob.sv

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

Tabla No. 1
Número y tasa por cada 100,000 hab. de delitos denunciados
en la PNC entre los años 1999-2001

AÑO	2002	2001	2000	1999	2003
Total de delitos denunciados	53,476	61,545	52,597	30,654	29,326*
Delitos por cada 100,000 hab.	869	980	838	471	450

Fuente: Elaboración propia en base a registros policiales y datos periodísticos.

* La cifra presentada corresponde a la cantidad de delitos registrados entre el 1 de enero-15 de diciembre del 2003 y reportados por la PNC a los medios de comunicación.

De acuerdo a estos datos, hay una reducción sostenida en los delitos informados a instancia policial en los últimos cinco años, que se profundizó en el 2002 al reportarse una disminución del 42 por ciento (30,654) respecto a los hechos denunciados en 1999 (53,476).

Esta tendencia delincencial se corresponde con el comportamiento de homicidios, cuyas cifras

reflejan una baja, que aunque no corresponde al 60 por ciento prometido por Mauricio Sandoval al inicio de su gestión, contrapone el discurso oficial de los supuestos incrementos delincuenciales manejados en los últimos meses frente a la población. A continuación, se presenta un consolidado de homicidios registrados en el período 1999-2003, que evidencia tal situación:

Tabla No. 2
Número y tasas de homicidios intencionales por cada 100,000 hab. registrados
por la Policía Nacional Civil para el período 1999-2002 ¹⁴

AÑO	2002	2001	2000	1999	2003
No.	2,278	2,341	2,210	2,024	2,161
Tasa	37	37.3	35.2	32	33.1

Fuente: Elaboración propia en base a registros policiales y datos periodísticos.

De acuerdo a tal información, los homicidios que en 1999 ascendían a 2,278 se incrementaron en un 2.8 por ciento en el 2000 (2,341); no obstante en el 2001, se registraron 2,210 muertes intencionales, lo que representa una disminución del 5.6 por ciento respecto al año anterior y una tasa de

35 por cada cien mil hab. Dicha reducción delincencial se acentuó en el 2002 (8.4%) con 2,024 homicidios, año en el cual se reportó la tasa más baja de homicidios de los últimos cinco años (32 x100.000 hab).

14.-En este consolidado no se incluye datos relativos a fallecimientos por accidentes de tránsito, los cuales se ubican en la categoría de homicidios culposos o no intencionales.

Este decremento delincencial se confirma además en los niveles de victimización reportados en algunas mediciones de opinión pública, que registran cifras cercanas al 15 por ciento (FUNDAUNGO y otros, 2002; IUDOP 2000, 2001), consideradas las más bajas de la última década. Paradójico a esta disminución, el Ejecutivo declara meses después la guerra a las pandillas juveniles, atribuyendo a éstas, sin datos sólidos y contundentes que los confirmen, el supuesto auge delincencial.

De hecho, meses antes de presentar públicamente el Plan Mano Dura se habían ensayado varios planes de persecución y limpieza pandilleril en el municipio de Soyapango, los cuales no lograron más que reducciones temporales en algunos delitos, que luego de algunos meses se revirtieron, disparando los índices de criminalidad que no han logrado reducirse hasta la fecha.

Pese a ello, y contando con suficiente evidencia empírica respaldada además por abundante teoría, que confirma que la vía punitiva genera resultados contradictorios a los que busca, es decir, incrementar a mediano y largo plazo la violencia, el Ejecutivo inició oficialmente en julio del 2003 una cruzada contra la juventud marginal a través del Plan Mano Dura. Que además de incrementar los niveles de violencia reflejados en el comportamiento delincencial del 2003, ha producido en la agenda electoral del partido ARENA importantes resultados pues éste cuenta con la aceptación de un importante núcleo de población, tal y como lo refleja la encuesta de evaluación del 2003 del IUDOP.

Los resultados de éste y otros sondeos de opinión realizados en los últimos meses demuestran que el Plan Mano Dura, ha logrado mantener al candidato arenero y al partido ARENA en el primer lugar de las preferencias electorales, quien explotando la inclinación autoritaria de un importante grupo de salvadoreños, promete ahora una "mano supradura" para los delincuentes.¹⁵

Es irónico además que el ex Ministro de Seguridad Hugo Barrera, quien desempeñó una cuestionable

labor durante su paso por esa cartera al tolerar y apoyar el funcionamiento de estructuras paralelas dentro de la PNC, aparezca ahora en el marco de la campaña electoral como asesor en materia de seguridad pública del candidato arenero, cuando durante su gestión además de permitir irregularidades y desviar el rumbo de la PNC fue incapaz de implementar una política coherente de seguridad y reducir el auge delincencial, que para esos años, alcanzó los índices más elevados.

3.1 Los logros del plan mano dura visto desde las propias estadísticas oficiales

Pese a la persistente manipulación y distorsión de las estadísticas policiales con las que el Ejecutivo busca presentar resultados exitosos, desde el plano estadístico de las propias cifras policiales y a la luz del propósito bajo el cual se ha justificado la medida que es la reducción de la violencia criminal en el país, el fracaso es contundente. Por ello, es demagógico e irresponsable seguir ejecutando un plan tan costoso en términos de recursos materiales, humanos y sociales con tan pobres e insostenibles resultados.

Basta analizar y comparar friamente los datos de homicidios reportados en el 2003, que sufrieron un incremento respecto a los del 2002, año en el que sin mano dura se logró llegar a la reducción más significativa de homicidios en los últimos cinco años (2,024). Esta tendencia a la baja de homicidios reportada en los últimos cinco años, logró revertirse con el Plan Mano Dura al incrementar en un 6.76 por ciento los homicidios en el 2003, en que se cometieron 137 asesinatos más que en el año anterior, lo que cuestiona la postura de las autoridades policiales, que insisten en sostener que con el plan han logrado bajar la criminalidad a escala nacional. En la práctica, y de acuerdo a los criterios de efectividad policial, lo único que han logrado es saturar de detenidos las bartolinas policiales, que horas después son dejados en libertad por la falta de pruebas en el 90 por ciento de los casos. Además que de acuerdo a la Procuraduría para la Defensa de Derechos

15.-Según la encuesta de evaluación del 2003 cursada por el IUDOP, el 87 por ciento de la población aprueba la implementación del plan mano dura.

Humanos (PDDH), muchas de estas detenciones constituyen violaciones al derecho a la libertad, por considerarse arbitrarias e ilegales.¹⁶ Sin embargo, la PNC presenta los incrementos en las capturas como un indicador indiscutible de su eficacia.

En este contexto, contrario a los ofrecimientos de garantizar mayor seguridad a las comunidades, el plan y la actitud policial de capturar cuantas veces sea posible a los sospechosos de pertenecer a pandillas, sin que esto suponga una mejora en la investigación de los hechos por los cuales capturan, está generando una escalada de violencia mayor, esta vez en contra de las comunidades, quienes se ven ahora más expuestas a atentados por parte de los resentidos jóvenes que retornan luego de las capturas a sus respectivas comunidades.

4. Reflexiones finales

No obstante el énfasis que el gobierno da al tema de la delincuencia a nivel discursivo y propagandístico, que se ve exacerbadamente durante épocas de campaña electoral, la indiferencia, los desaciertos y la incapacidad del gobierno para atender el fenómeno y sus factores asociados ha sido recurrente. Prueba de ello es la escasa inversión en programas sociales, la inexistencia de políticas de atención integral a la niñez y juventud y el poco impulso que las tres administraciones areneras ha dado a los programas de prevención y atención a la violencia, muchos de los cuales constituyen iniciativas privadas financiadas con fondos de la cooperación.

De cara al actual contexto represivo, mediatizado por el juego de imágenes y desmedida publicidad gubernamental destinada a hacer creer a la ciudadanía que todos los males de este país se deben a los jóvenes marginados, es relevante conservar la perspectiva histórica de los hechos que nos dicen que en diferentes etapas de la historia remota y reciente de El Salvador, la delincuencia e inseguridad ha sido utilizada para justi-

ficar una mayor violencia institucionalizada contra los grupos excluidos de la sociedad.

A su vez, el partido oficial está explotando la importancia y preocupación capital que los ciudadanos adjudican a la delincuencia, para fomentar el miedo y una mayor inseguridad en un contexto preelectoral, donde muchos tienden a favorecer el populismo punitivo frente a ofertas electorales que privilegian la prevención social.

Esta instrumentalización de la violencia y sus expresiones, promueve el retorno a esquemas autoritarios y prácticas de control social de la población, utilizadas en todas las épocas para mantener el poder político y económico de grupos hegemónicos, que frente a determinadas coyunturas ven amenazados sus intereses. Prueba de ello es la injerencia e instrumentalización política sufrida por instituciones pilares para la democratización del país como la PNC, la cual ha sido socavada en su doctrina y concepción original, al consolidarse como un cuerpo autoritario, militarizado y represivo.

Muestra de este giro es el acelerado deterioro institucional experimentado por la PNC, resultante de los sistemáticos esfuerzos gubernamentales por imponer prácticas y esquemas del pasado autoritario, que se han visto reflejados en el bajo nivel de profesionalismo de sus miembros, en las frecuentes violaciones a los derechos humanos ejercidos durante su actuación policial, en el debilitamiento institucional, en el distanciamiento de la comunidad y en la baja efectividad de la labor policial.

En síntesis, las "políticas" de seguridad impulsadas en los últimos años, además de estar permeadas de reactividad, cortoplacismo e inconsistencias, no han logrado más que debilitar la institucionalidad existente, incrementar los niveles de violencia no sólo delincencial, sino institucional y debilitar el tejido comunitario y social a costa de mezquinos intereses partidarios y sectoriales que durante épocas han hecho tanto daño a El Salvador.

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