



"El problema radical es la lucha de la vida en contra de la muerte": Ignacio Ellacuría

Editorial

2

Un hecho criminal condenable

Reflexión

4

"Lo irracional se ha vuelto racional"

Reporte IUDOP

5

Más mano dura...La "nueva" estrategia regional de combate a las pandillas

Reporte IDHUCA

9

Justicia para las víctimas

Documento

11

Carta de Tutela Legal del Arzobispado en contra del nombramiento de Roberto d'Aubuisson como hijo meritísimo de El Salvador

Más mano dura... La “nueva” estrategia regional de combate a las pandillas

Hace un par de semanas, los jefes policiales de la región centroamericana se reunieron con sus colegas de México y Estados Unidos para discutir nuevas estrategias de combate a las pandillas. A pesar de que la coyuntura actual es bastante favorable a un cambio de la estrategia, la cumbre concluyó con lo mismo de otras cumbres anteriores: acuerdos y consensos sobre más mano dura y represión policial. Aunque se haya incluido un componente de prevención, la cero tolerancia domina la “nueva” estrategia regional, que en términos generales no representa algo novedoso, sino que recicla la misma filosofía que ha inspirado las medidas gubernamentales implementadas en los últimos años por algunos de los países, entre ellos El Salvador.

En la misma fecha en que se celebraba la cumbre en Los Ángeles, El Salvador fue anfitrión de dos altos funcionarios de los Estados Unidos: el Fiscal General Alberto González, y el Sub-Secretario de Defensa, Mario Mancuso. Estas dos visitas evidencian la preocupación de los Estados Unidos por la inseguridad en la región centroamericana, y también señalan las prioridades de cooperación de la nación norteamericana en torno al combate a la criminalidad en estos países. Como en el caso de la estrategia regional policial, las pandillas son el enfoque principal en la lucha anti-criminal, y la represión policial y estrategias de control son las principales herramientas para combatirlas.

La “nueva” estrategia acordada en Los Ángeles establece mayor cooperación policial, un plan de inteligencia para identificar a los crímenes y los pandilleros, la elaboración de una lista de los diez más buscados, y el diseño de programas de prevención. A estos esfuerzos se suma la creación de una Unidad Transnacional Anti-Pandillas (TAG por sus siglas en inglés), que fue anunciada por el Fiscal General, Alberto González, durante su visita a El Salvador. Esta unidad es parte de la nueva iniciativa de cooperación de los Estados Unidos, que también incluye la capacitación de policías de la región por la Academia Internacional para la Aplicación

de la Ley (ILEA por sus siglas en inglés), apoyo técnico, cooperación internacional e intercambio de información. Asimismo, el Sub-Secretario de Defensa, Mario Mancuso, también insistió en la importancia de dar continuidad a los planes y acciones gubernamentales implementadas en El Salvador.

Los resultados de la cumbre policial y la visita de los funcionarios estadounidenses confirman que las autoridades salvadoreñas y sus colegas regionales siguen apostando a la mano dura como la principal herramienta para el combate a las pandillas, a quienes se responsabiliza del agravamiento de la violencia en los países del triángulo norte de Centroamérica. La insistencia en el énfasis represivo evidencia la falta de reconocimiento por parte de las autoridades de que la política de mano dura no ha dado los resultados esperados, así como la poca disponibilidad de invertir más en la parte preventiva y en la rehabilitación de los pandilleros.

Esta “nueva” estrategia surge en un contexto donde la política criminal implementada por las autoridades salvadoreñas ha sido cuestionada por diferentes sectores, incluso por parte de la Embajada de los Estados Unidos y la empresa privada, quienes en los últimos años han actuado como importantes aliados del gobierno en el enfoque de combate a la criminalidad. El incremento de los homicidios en los últimos años demuestra claramente que la política implementada en contra de las pandillas no ha tenido éxito. Asimismo, el surgimiento de nuevas expresiones criminales como las extorsiones, el recrudecimiento de la violencia manifestado a través de una serie de masacres ocurridas durante los últimos años y la crueldad que está asociada a muchos de los homicidios, son otros indicadores del fracaso de la estrategia oficial en materia de seguridad pública.

A pesar de que las autoridades de seguridad pública afirman que los niveles de violencia están bajando, las cifras muestran lo contrario. El recién pasado mes de enero concluyó con 322 asesinatos, un número mayor al de diciembre del año pasado, lo cual indica que se mantiene

reporte IUDOP

el promedio de 10 homicidios diarios. También se ha visto un incremento de la sensación de inseguridad y de las tasas de victimización en los últimos años. Por ejemplo, a finales de 2006 y según datos del IUDOP, el 76.2 por ciento de la población opina que la delincuencia ha aumentado en el último año, y el 18.2 por ciento dijo haber sido víctima de un crimen, lo cual es la mayor tasa de victimización desde 2002. Estas cifras también son muestras de que la violencia y la criminalidad en el país se encuentran fuera de control de las instancias de seguridad pública, y se suman a los indicadores que apuntan hacia la urgente necesidad de una reformulación de la estrategia anti-criminal.

Además de ser ineficientes en el combate al crimen, los planes mano dura han tenido efectos contraproducentes: por ejemplo, lejos de controlarse y debilitarse, el fenómeno de las pandillas se ha agravado y complejizado durante los últimos años. En la actualidad, las pandillas han alcanzado mayores niveles de organización, han profesionalizado su accionar, y hay mayor ejercicio de violencia y participación en hechos delictivos. También ha aumentado la edad promedio de los pandilleros, por lo que ya no son estrictamente pandillas juveniles sino una importante parte de sus miembros son adultos jóvenes. Aunque estas transformaciones se deben a una serie de factores, las respuestas gubernamentales frente al fenómeno y la debilidad institucional de entidades claves tales como el órgano de justicia, el sistema penitenciario y la Policía Nacional Civil han favorecido esta transformación de las pandillas.

La insistencia en la mano dura también ha traído otra consecuencia negativa para la seguridad pública. El enfoque casi exclusivo en las pandillas y en la represión ha permitido que otras expresiones criminales hayan podido ejercerse, evolucionar y reproducirse, ya que éstas se han beneficiado de los espacios de impunidad generado por la desatención hacia otros actores criminales por parte de las autoridades y la ciudadanía. Ejemplo claro de esto son las extorsiones, que en un principio fueron caracterizados por las autoridades como un delito típico de las pandillas pero que hoy día se ha vuelto un negocio en el que participan diferentes grupos y no solo pandilleros. Las pandillas son responsables por una parte de los crímenes y

la violencia en la región, sin embargo no son los únicos ni los principales actores. Sin duda alguna es necesario perseguir los crímenes cometidos por los pandilleros. No obstante, para combatir la violencia y la criminalidad que se ejerce en el país se debe también perseguir y castigar otras expresiones de criminalidad que son incluso más graves que las pandillas como las bandas delincuenciales o la delincuencia de cuello blanco.

Ahora bien, aunque es cierto que las pandillas se han complejizado y su participación en la violencia y la criminalidad ha aumentado, también es necesario señalar que el fenómeno conserva ciertas características que lo hace diferente a cualquier otra expresión criminal y violenta que existe en el país. A pesar de que una importante parte de los pandilleros son adultos jóvenes, la mayoría de los que en la actualidad ingresan en las pandillas son adolescentes, y muchos de ellos inician su contacto con la pandilla a los 8-10 años. Asimismo, a la base del fenómeno siguen prevaleciendo factores sociales, económicos, culturales, comunitarios y familiares. Como hace una década, los pandilleros señalan problemas familiares y el "vacil" como las principales razones de ingreso a la pandilla. Los jóvenes que ingresan a la pandilla son en su gran mayoría de zonas caracterizadas por altos niveles de exclusión social, y sus oportunidades de alcanzar un mejor nivel de vida son bastante limitadas. En este contexto, el ingreso de muchos jóvenes a la pandilla es el resultado de un proceso cíclico, producto de la debilidad de las instituciones desde la familia hasta el estado, quienes no logran cumplir con su rol de ser protectores y formadores de la nueva generación de ciudadanos, sino que al contrario aumentan su vulnerabilidad.

Lo anterior confirma la tesis que se ha insistido desde hace 10 años. El problema de la violencia en El Salvador no es un problema legal o estrictamente policial, sino que también es un problema social que requiere una atención integral dirigida hacia sus causas y con mayor énfasis en la prevención de la violencia y en la reinserción de los jóvenes. Hasta la fecha, las respuestas gubernamentales frente al fenómeno no han atendido los múltiples factores sociales, económicos y culturales que están a la base del fenómeno. Los programas de prevención tienen

un alcance muy limitado, y las iniciativas de reinserción de pandilleros son escasas y provienen en su mayoría de la sociedad civil. Además, las autoridades han puesto más atención en la formulación de nuevas leyes, la creación de nuevos delitos y el endurecimiento de las penas que en el fortalecimiento de las instituciones de justicia y de seguridad. No solamente se ha visto un estancamiento en las reformas planteadas en los Acuerdos de Paz, sino que hay un giro y retrocesos en la democratización de instituciones claves como la PNC, lo cual ha debilitado la institución y ha impedido una labor policial eficiente.

Considerando las debilidades y deficiencias de las instituciones de justicia y seguridad salvadoreñas, el apoyo de la cooperación internacional para fortalecer su institucionalidad y su capacidad de enfrentar los graves problemas de violencia y criminalidad no les vendría mal. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que la iniciativa de cooperación presentada por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos se convierta en algo positivo para la institucionalidad y la lucha contra el crimen en El Salvador. En primer lugar porque hay serias dudas si las medidas propuestas son las que más se necesitan para combatir las pandillas; en segundo lugar porque la iniciativa estadounidense comete el mismo error de las autoridades salvadoreñas, quienes se han enfocado casi exclusivamente en el combate a las pandillas ignorando otras expresiones criminales; en tercer lugar, la iniciativa podría ser más eficiente si se enfocara más en programas de prevención, donde incluso existen modelos estadounidenses que han demostrado ser más exitosos que las estrategias policiales de control. De hecho, la iniciativa también incluye un componente de prevención, sin embargo hasta la fecha la información proporcionada del Departamento de Justicia de Estados Unidos no especifica sobre las medidas que tomarán para desarrollarlo, haciendo sospechar que la parte preventiva quedará en el segundo plano y la gran mayoría de los esfuerzos serán dirigidos hacia las estrategias de control.

De acuerdo con el Sub-Secretario de Defensa, las pandillas, junto con el narcotráfico y la trata de personas, son las principales amenazas emergentes en América Latina y Estados Unidos. Según este funcionario, las pandillas amenazan la legitimidad del Estado y no tanto

su existencia. Estas declaraciones apuntan por un lado hacia la hipótesis que se ha manejado en los últimos años de que el problema de la violencia en general y de las pandillas en particular puede afectar de manera negativa la gobernabilidad, particularmente en el caso de que las autoridades no logren presentar respuestas eficientes al fenómeno. En este caso, la falta de seguridad pública erosiona la confianza de los ciudadanos en las instituciones y el sistema político, lo cual a su vez reduce la legitimidad del estado. Además, en el caso de que las medidas implementadas no respeten los derechos individuales o sean incongruentes con principios básicos democráticos tal como la no-intervención del Ejército en tareas de seguridad pública, el carácter democrático de las instituciones y del Estado se ve debilitado. Así, más que el fenómeno de las pandillas *per se*, lo que parece poner en peligro la gobernabilidad democrática y la legitimidad del Estado es la respuesta que se da al fenómeno. Por otro lado, las afirmaciones del funcionario confirman la visión de las autoridades de la región y de los Estados Unidos quienes tienden a sobredimensionar el fenómeno de las pandillas hasta llegar a un nivel donde estas son concebidas como la nueva amenaza de la seguridad hemisférica, sin tomar en cuenta las diferentes variaciones que existen en términos de organización, participación y ejercicio de violencia relacionado con el fenómeno.

Una primera duda surge en torno a la Unidad Transnacional Anti-Pandilla (TAG) y si ésta es la herramienta más adecuada para el combate a las pandillas en la región. Existen todavía muchas dudas y mitos sobre la transnacionalidad de las pandillas como organización, así como del carácter transnacional de los delitos que cometen los pandilleros. Aunque no hay dudas de que el fenómeno de las pandillas, sobre todo lo que respecta a la Mara Salvatrucha (MS) y al Barrio 18 (18), es un fenómeno transnacional, pues las dos pandillas operan en los tres países del triangulo de norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) así como en algunas partes de los Estados Unidos, recientes estudios muestran que no hay indicios claros que estas dos agrupaciones se hayan establecido como organización en México y Nicaragua. Más específicamente en el caso mexicano, se han podido identificar integrantes de la MS en

zonas fronterizas en el sur, sin embargo parece que se trata de pandilleros en tránsito ya que no se ha encontrado indicadores de que la MS se haya establecido con una clica en esta zona.

El hecho de que el fenómeno se da a nivel regional, no implica necesariamente que estemos frente a unos grupos transnacionalmente organizados. Los estudios anteriormente citados muestran que la mayoría de los pandilleros recluidos en los centros penales en El Salvador (70 por ciento) y Guatemala (58.5 por ciento) asegura que no mantiene contacto con pandilleros de otros países. De los que sí admiten tener vínculos con otros países, 3 de cada 4 pandilleros señalan que se trata de una relación más informal que consiste en intercambio de información, comunicación y ayuda económica. Esto significa que son relativamente pocos los casos que incluyen una relación formal y operativa, y es importante destacar que estos casos no son representativos de la gran mayoría de los pandilleros. Asimismo, la información obtenida señala que hay clicas que tienen altos niveles de autonomía, lo cual se expresa en diferentes niveles de organización y ejercicio de violencia. Por lo anterior, no hay indicios empíricos que apunten a una fuerte organización regional, sino que existen importantes variaciones entre los países y entre las diferentes clicas.

Por otra parte, hay dudas sobre qué tan organizada y frecuente es la migración de los pandilleros, pues el que algunos de ellos se muevan entre los países no es evidencia suficiente de una estrategia regional de las pandillas. Además, son muy pocos los pandilleros que afirman haber estado en otro país; los estudios anteriormente citados revelan que más del 80 por ciento de los entrevistados nunca ha estado fuera de su país, y cerca de la mitad pertenece a clicas donde no hay integrantes que hayan estado en Estados Unidos o México.

También valdría la pena cuestionar qué tan transnacionales son los delitos que normalmente cometen las pandillas. Sus integrantes participan principalmente en actividades violentas y delictivas domésticas tales como el menudeo de drogas, extorsiones, homicidios relacionados con la rivalidad entre las dos pandillas o riñas internas, u otros homicidios relacionados con sus actividades criminales. En este contexto,

tal vez sería de mayor utilidad invertir recursos para fortalecer la capacidad de las instituciones policiales nacionales de investigar y esclarecer los delitos cometidos, lo cual siempre permitirá el intercambio de información a nivel regional, al mismo tiempo que fortalecería la labor policial en todos los delitos, independientemente si son cometidos por pandillas o no.

Cualquier tipo de cooperación con las instituciones de justicia y seguridad en El Salvador debe tomar en cuenta los retrocesos vistos en estas instituciones los últimos años, tal como se señaló anteriormente. Aparte de apoyo técnico, la Policía Nacional Civil también necesita recursos que contribuyan a fortalecer la capacidad institucional en general, sobre todo las unidades de control de disciplina interna para poder combatir los graves casos de maltrato, abuso de la fuerza, corrupción y participación en actividades delictivas en los que se han visto involucrados varios agentes de la institución. Para evitar el continuo deterioro y debilitamiento del carácter democrático de esta institución, estas medidas son urgentes y también necesarias para mejorar la capacidad institucional de enfrentar las diferentes expresiones criminales que operan en el país. En este contexto, es una lástima que los Estados Unidos en vez de enfocarse en estas debilidades, anime a las autoridades salvadoreñas de continuar con las mismas medidas implementadas, que a juicio del principal representante de la nación norteamericana en el país no ha dado los resultados esperados.

La experiencia de los últimos años nos dice que más mano dura no es lo que el país necesita para reducir la violencia en general y combatir el fenómeno de las pandillas en particular. A juzgar por la baja efectividad de la mano dura, se debe hacer una revisión exhaustiva de las medidas implementadas, analizar las lecciones aprendidas y reformular las estrategias de seguridad pública que deben dirigirse a todas las expresiones criminales que se ejercen en el país. Lamentablemente, las declaraciones de los funcionarios de los Estados Unidos y las conclusiones de la cumbre de Los Ángeles señalan que los jefes policiales en la región siguen apostando a la misma estrategia que hasta la fecha ha generado efectos contraproducentes en vez de contribuir a mejorar la seguridad pública en la región.