

Resumen Ejecutivo

El presente informe “La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras” es el producto de una investigación dirigida por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), entre agosto de 2012 y julio de 2014. El estudio tuvo como objetivo principal contribuir a la comprensión y al análisis crítico de las políticas y estrategias de seguridad adoptadas por el Gobierno de Mauricio Funes y generar recomendaciones de políticas públicas para el nuevo Gobierno.

Es una investigación cualitativa basada en la realización de entrevistas a expertos en el tema de seguridad pública entre los que se incluyeron a funcionarios y exfuncionarios del ramo de seguridad, académicos y operadores de programas de prevención y en una amplia recolección de documentos oficiales, datos estadísticos e información hemerográfica en torno al tema.

El capítulo primero examina la incidencia delincriminal registrada por las fuentes institucionales sobre algunos de los principales delitos reportados. De acuerdo a los registros oficiales, entre 1990 y 2013 han sido asesinadas en El Salvador un poco más de 73,000 personas, cifra cercana al número de muertes estimadas durante el pasado conflicto armado, lo que indica que la violencia letal ha sido un desafío constante a lo largo de la etapa de posguerra. Los registros estadísticos de los últimos años muestran una significativa reducción de las muertes violentas, la cual fue atribuida por el Gobierno de Funes a la llamada “tregua entre las pandillas”. Ciertamente, entre 2009 y 2013 la tasa de muertes violentas pasó de 71.2 a 39.7 por cada 100,000 hab., fenómeno inédito en la historia del país. Sin embargo, aun con el descenso consignado en los registros oficiales, estas cifras representan un poco más de seis veces la media mundial y cuatro veces el parámetro establecido por OPS para considerar a la violencia una epidemia.

El informe señala además que las armas de fuego están presentes en alrededor del 70% de los asesinatos producidos en el país y que las principales víctimas de homicidios siguen siendo los hombres jóvenes. No obstante esta tendencia, las tasas de homicidios de mujeres han experimentado en la última década, un abismal crecimiento. Entre 2003 y 2011 las tasas de homicidios de mujeres pasaron de 7.4 a 19.1 muertes por cada 100,000 mujeres. Esta tasa constituye una de las más altas a nivel mundial.

El estudio advierte además que la proliferación de prácticas de enterramiento y ocultamiento de los cadáveres en los últimos años, expresado en el aumento de fosas y cementerios clandestinos, junto a las recurrentes modalidades de desmembramiento de los cuerpos, dificulta cada vez más la localización de los cuerpos, la identificación de la

víctima y enmascara la realidad delincencial. En virtud de ello, existen indicios que la reducción de muertes violentas registradas por las cifras oficiales en los últimos años, podrían no estar reflejando la magnitud de la violencia letal que está ocurriendo en el país.

En el análisis se destaca además que, si bien la reducción de homicidios es un desafío prioritario para el país, en virtud de los elevados costos humanos, sociales y económicos que acarrearán, la inseguridad en El Salvador no se reduce a las muertes violentas. Los datos disponibles muestran que fenómenos como la desaparición forzosa de personas, las agresiones sexuales, las lesiones, las amenazas, la violencia intrafamiliar y las extorsiones, continúan afectando a un importante segmento de la población, particularmente a los sectores sociales más desfavorecidos. En este contexto, hay que situar los flujos de desplazamiento forzado interno y externo que han adquirido notoriedad en los últimos años.

El capítulo segundo, dedicado a analizar el funcionamiento del sistema de administración de justicia, muestra la limitada eficacia de las instituciones encargadas de impartir justicia. De acuerdo a los datos oficiales, en el período 2006-2009, más del 80% de los casos denunciados en la Fiscalía General de la República fueron archivados por esta misma institución. De un total de 119,797 casos iniciados en 2009 por la Fiscalía, 99,379 se archivaron definitiva o administrativamente, lo cual corresponde al 83.9% de los casos conocidos en sede fiscal. Otro dato preocupante es el elevado número de casos que ingresan al sistema judicial y concluyen con un sobreseimiento definitivo. Se trata de casos que finalizan sin una sentencia que esclarezca la responsabilidad de los hechos investigados. Los datos muestran que en 2009, más del 70% de los requerimientos fiscales terminaron con un sobreseimiento definitivo, lo que pone en cuestionamiento la capacidad investigativa de los operadores del sistema, en particular, del rol que juega la fiscalía en la dirección de la investigación penal.

Respecto a la resolución de estos procesos penales, al analizar los casos que ingresaron a sede judicial en el período 2009-2013, los datos revelan que solamente el 15% de estos concluyó con una sentencia definitiva, ya sea condenatoria o absolutoria. El 8.4% las sentencias derivaron en una condena, mientras que el 5.4% en la absolución de los imputados. Estos datos, son el reflejo de una serie de problemas y deficiencias que enfrenta la administración de justicia penal, los cuales se ven agudizados con la creciente demanda que produce la grave situación de criminalidad. Lo cierto es que las debilidades del sistema de aplicación de justicia han operado como un importante factor perpetuador de la impunidad y de la delincuencia prevaleciente en el país.

El tercer capítulo está dedicado a analizar los avances y retrocesos experimentados por el país en las políticas de seguridad, durante la administración Funes. En este apartado se exponen los esfuerzos por avanzar en el fortalecimiento y la modernización de la institucionalidad en materia de seguridad, realizado por el ramo de

seguridad durante los primeros años de la administración Funes, los obstáculos encontrados, y el giro de timón dado por el Gobierno hacia la remilitarización de la seguridad pública.

El estudio muestra los avances logrados en la formulación de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia la cual contenía los lineamientos estratégicos en materia de seguridad pública y los diversos esfuerzos realizados por la PNC y las autoridades del ramo para avanzar en el impulso de diferentes estrategias de fortalecimiento institucional. En esta línea, cabe destacar el diseño de una serie de planes, políticas e instrumentos de trabajo orientados a profesionalizar la PNC y a recuperar la doctrina policial civilista y democrática que le dio origen luego de la reforma política de los Acuerdos de Paz. Una de las apuestas fundamentales de este primer período fue avanzar en el desarrollo de un modelo de policía comunitaria, que recuperara el enfoque de servicio a la comunidad. Otro de los esfuerzos estratégicos iniciados fue el fortalecimiento de la Inspectoría General de la PNC y sus órganos de control disciplinario interno, así como el impulso de un proceso de depuración policial, mediante la investigación de elementos policiales vinculados a abusos, corrupción policial y estructuras delincuenciales.

El estudio revela el abrupto cambio en el enfoque de seguridad estratégica inicialmente planteado, que fue progresivamente dejándose de lado para optar por medidas coyunturales y de carácter mediático como el aumento de efectivos militares en las tareas de seguridad y un mayor recurso de las medidas de fuerza. Esto supuso caer en la inercia del continuismo de los enfoques populistas-punitivos que han prevalecido en la conducción de la seguridad y entorpecer los avances impulsados en la profesionalización y modernización de las instituciones de seguridad al inicio de la gestión gubernamental.

Un dato revelador del giro adoptado por el Gobierno de Funes es el incremento del 253% de efectivos militares en labores de seguridad durante el primer año de gestión, un aumento sin precedente en el período de posguerra. Asimismo, el presidente amplió facultades y competencias del ejército en otros ámbitos como la seguridad penitenciaria y seguridad fronteriza y autorizó su participación en planes de seguridad del sistema de transporte público, de seguridad en centros educativos y en diversas tareas disuasivas y de persecución del delito, sin supeditación a la policía. Con ello se le otorgó un amplio nivel de discrecionalidad al sector militar que llegó progresivamente a tomar control de la seguridad de otras áreas claves como el Aeropuerto Internacional, Aduanas y Fronteras, y Migración y Extranjería, entre otros. A la vez, el presupuesto asignado al ramo de la Defensa Nacional en el pasado quinquenio creció en 20.4 millones de dólares y el número de efectivos militares en la Fuerza Armada aumentó en un 40% entre 2009 y 2012, lo que contrasta con la progresiva reducción de gasto y efectivos militares que plantearon los Acuerdos de Paz.

El protagonismo otorgado a los militares en la seguridad interior, que fue revertida por la reforma política dos décadas atrás, alcanzó su máxima expresión con la designación formal del general Munguía Payes al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y del general Salinas en la dirección de la PNC, quienes hasta el día de sus nombramientos se habían desempeñado como Ministro de la Defensa Nacional y Jefe del Estado Mayor del Ejército, respectivamente. Esta decisión contrarió la reforma policial propuesta por los Acuerdos de Paz cuyo elemento central fue la desmilitarización de la seguridad pública y violentó la constitución, que establece que la PNC debe ser dirigida por un civil.

Todo esto configuró un escenario propicio para que el estamento militar cobrara una relevancia sin precedentes y se posicionara ante la opinión pública como un sector imprescindible para resolver los problemas de criminalidad del país, en el cual la negociación con las pandillas jugó un rol clave. Estas decisiones provocaron graves distorsiones y un fuerte debilitamiento en la institucionalidad de la seguridad pública, particularmente en la PNC, al mezclar enfoques contrapuestos, interrumpir los procesos de profesionalización iniciados y dar marcha atrás a la depuración de los malos elementos policiales iniciados por las anteriores autoridades, lo cual genera efectos adversos y contraproducentes en la cultura institucional que toma tiempo revertir.

En el cuarto capítulo se analiza la situación de los centros penales en el país y las reformas impulsadas en los últimos años para su modernización. Si bien los datos relativos a la sobrepoblación y al hacinamiento carcelario son ampliamente conocidos, estos han superado por mucho los parámetros críticos establecidos a nivel internacional. El crecimiento exponencial de la población carcelaria ha superado en tres veces la capacidad del sistema penitenciario en su conjunto. A finales de 2013, la población reclusa adulta alcanzó una tasa de 557 por cada 100,000 habitantes, lo que confirma la elevada tasa de prisionalización que exhibe el país, considerada la más alta de América Latina. Esto se ha visto agravado por el predominio de una política criminal que ha privilegiado el endurecimiento de leyes y la cárcel como sanción y medida preventiva y por el agravamiento de la situación delincencial.

A su vez, concomitante al crecimiento de la población reclusa, se advierte un aumento de las tasas de encierro entre la población joven. Más del 70% de la población adulta privada de libertad tienen entre 18 y 35 años. A su vez, entre el 2003 y 2013, la población pandillera en el sistema penitenciario creció en un 254%. En la actualidad, el 40.2% de la población reclusa son miembros activos o retirados de alguna pandilla. El crecimiento numérico de pandilleros reclusos, junto a la política de separación de las pandillas en las cárceles, en función de su afiliación pandillera, ha provocado que los penales que albergan pandillas presenten los mayores niveles de hacinamiento y las condiciones más deplorables.

Por otro lado, aunque la población privada de libertad es predominantemente masculina (90%), la tasa de encarcelamiento de mujeres se ha duplicado en los últimos ocho años. Entre 2005 y 2013, las mujeres adultas privadas de libertad crecieron en un 252%, al pasar de 600 a 2,524. El significativo crecimiento de la población femenina, en un sistema que en su conjunto no ha sido diseñado para albergar mujeres, ha generado que cuatro de los seis centros que albergan mujeres exhiban los más altos niveles de sobrepoblación de todo el sistema penitenciario. Un caso paradigmático es el de Ilopango, principal centro de readaptación de mujeres que en 2013 registró una densidad penitenciaria de 894.5, es decir que ha sido superado en nueve veces su capacidad instalada. Esto da una idea de las deshumanizantes condiciones en las que sobreviven las internas, lo cual junto a la falta de políticas de género que atiendan sus necesidades particulares, agrava su situación al interior del sistema carcelario.

Sin embargo, se reconocen los esfuerzos realizados durante la pasada administración gubernamental para impulsar una reforma penitenciaria que tuvo como principales apuestas la depuración del personal penitenciario, la profesionalización del personal penitenciario y el impulso de programas de reinserción como “Yo Cambio”, dentro del cual figura el modelo de las granjas penitenciarias. Si bien estos programas han enfrentado limitantes de cobertura y vacíos en el modelo de reinserción productiva, constituye un importante paso hacia la institucionalización de programas de rehabilitación y de reinserción en el sistema penitenciario.

El estudio concluye con una serie de recomendaciones, entre las que se destacan la implementación de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia, la adopción de reformas institucionales orientadas a favorecer que las entidades responsables de la persecución del delito y de la investigación y sanción penal funcionen como un sistema integrado, la articulación de un sistema unificado de estadísticas criminológicas que generen datos confiables y homologados, la ampliación de la cobertura de los programas de reinserción social iniciados con la población penitenciaria y el desarrollo institucional del modelo de policía comunitaria, en el marco de un trabajo interagencial de gestión de la seguridad, entre las más importantes.