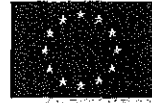




Gobierno de  
**EL SALVADOR**  
UNÁMONOS PARA CRECER

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
Gobierno de El Salvador



GRUPO DE PAISES EN APOYO Y  
ACOMPANAMIENTO DEL PROCESO

Al servicio  
de las personas  
y las naciones

## Ayuda Memoria

### REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA

**Día:** Viernes 21 de Noviembre

**Hora:** 8:00 a.m.

**Lugar:** Salón MadreSelva, Hotel Holiday Inn

#### Agenda:

08:00 – 08:15	Registro de participantes Secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones, Sr. Hato Hasbún
08:15– 08:20	Palabras de Apertura Antonio Morales Sub Secretario de Gobernabilidad
08:20– 08:25	Palabras de AID  Larry Sacks, Director Interino, USAID El Salvador
08:25– 9:25	Experiencia exitosa de Prevención de la Violencia en Los Ángeles, California  Guillermo Céspedes
09:25– 10:00	Preguntas y Respuestas Todos
10:00-10:05	Cierre Antonio Morales Sub Secretario de Gobernabilidad
10:05	Refrigerio

#### Desarrollo:

Las autoridades de gobierno y de USAID dieron las palabras de bienvenida a los miembros del Consejo y participantes de las mesas técnicas y de las consultas territoriales que se realizaron. Se enmarcó la presentación del señor Guillermo Céspedes dentro de los objetivos del CNSCC y en especial, como una de las actividades destinadas a conocer y aprender de buenas prácticas en el abordaje de la violencia e inseguridad, desarrolladas dentro y fuera de El Salvador. En este caso, en la ciudad de Los Ángeles, California, Estados Unidos de América.



GOBIERNO DE  
**EL SALVADOR**  
UNÁMONOS PARA CRECER  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
Gobierno de El Salvador



GRUPO DE PAISES EN APOYO Y  
ACOMPANAMIENTO DEL PROCESO

Asesoría  
de las personas  
y las naciones

El Sr. Céspedes, trabaja en la Alcaldía de los Ángeles y desde ahí ha desarrollado una vasta experiencia en temas de seguridad ciudadana. El Sr. Céspedes es consultor de USAID en varios proyectos sobre este tema.

El Sr. Céspedes comenzó su presentación relatando sus inicios en el trabajo de prevención de violencia juvenil en la ciudad Los Ángeles, destacando como principio fundamental para que las estrategias sean exitosas, que las mismas deben corresponder a la realidad del barrio.

En Los Ángeles partieron de la identificación 16 zonas con los niveles de violencia más altos de la ciudad. Éstas eran zonas pobres, con jóvenes provenientes de familias desintegradas. Una vez identificadas las zonas, analizaron las estrategias implementadas previamente tratando de identificar lo que no había funcionado.

Una de las falencias encontradas era que no había una oficina única coordinando las estrategias, por lo que las siguientes acciones buscaron centralizar las acciones desde la Alcaldía de la ciudad de Los Ángeles. A partir de esta centralización, se distribuyeron los fondos disponibles basados en la necesidad de las zonas y no por afinidades políticas del alcalde o por asignaciones previas que no correspondían a los criterios de privilegiar las necesidades concretas de los barrios.

La estrategia implementada tenía 4 componentes: Prevención, intervención, policía relacional y reinserción. Los recursos asignados eran iguales para cada una de estas líneas.

En prevención, se asignaron recursos y definieron acciones para prevención primaria (fomento de deporte, cultura y uso del ocio para jóvenes que no estaban involucrados en acciones de violencia) y secundaria (acciones para jóvenes que están en riesgo social).

En la estrategia de intervención, se abordó a jóvenes que ya están en situaciones de conflicto con la ley y que vecinos no los quieren de regreso en la comunidad.

Por su parte, la Policía Relacional fue una estrategia que implicaba una mezcla de programas sociales y acción de la policía. Es un balance difícil, que nos tomó mucho trabajo, pero fue exitosa la intervención.

El componente más difícil, manifestó el ponente, fue el abordaje de la reinserción, ya que se trata de trabajar con la gente que ya ha estado en el sistema penal y que eventualmente vuelven a la comunidad, pero sin destrezas para el trabajo, ni educación formal.

La mezcla de estos cuatro componentes logró bajar la tasa de homicidios en 50%. Los ingredientes para el éxito son diversos y varían según los lugares, pero una cosa que puede aplicarse en todas partes es la focalización en los sitios más complicados. Eso requiere de una policía relacional, que es diferente a la policía comunitaria, que esté dispuesta a relacionarse con la comunidad.

Una vez comentados estos temas, se abrió la mesa al debate y la consulta. Algunas de las preguntas formuladas y sus respuestas se consignan a continuación:



GOBIERNO DE  
**EL SALVADOR**  
UNÁMONOS PARA CRECER

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
Gobierno de El Salvador



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

GRUPO DE PAISES EN APOYO Y  
ACOMPANAMIENTO DEL PROCESO

**P: ¿Qué es policía relacional?**

**GC:** Es una estrategia que tiene a su base una relación creíble, íntegra y con influencia hacia la comunidad. Implica también, una relación desde la comunidad hacia la policía en ese mismo sentido. Esta policía está disponible para responder a los incidentes de violencia 24 horas al día y 7 días a la semana. La alcaldía debe que estar presente en todos los hechos de violencia y escenas del crimen, para gestar una relación con la comunidad y responder a sus necesidades. Su tarea era también hablar con los familiares de las víctimas en el mismo momento de ocurrido un hecho de violencia y asegurarse que se le diera un trato con dignidad a los cuerpos de las víctimas, como una manera de mostrar respeto con las personas y sus familias, pero también con la comunidad entienda que se le respeta.

**P: ¿En qué consiste la estrategia de intervención y cuál era la dimensión de la violencia en Los Ángeles?**

En la alcaldía de la ciudad de Los Ángeles se focalizaron en la violencia relacionada a la retribución y venganza. No era posible evitar el homicidio inicialmente, pero sí se podía evitar que por venganzas ese homicidio diera lugar a 15 homicidios más. En la escena del crimen se colocaba a una persona denominada "mensajero" con credibilidad en su comunidad, encargado de ir a buscar y hablar con la persona que pudiera detener el círculo de la violencia. No necesariamente se trata de ex pandilleros, sino de miembros de la comunidad con credibilidad para enviar mensajes y evitar los rumores que alimentaran desconciertos e inflamaran el conflicto. Su trabajo era bajar la "inflamación" que producen este tipo de eventos y hablar con los hechos constatados, aunque los temas fueran fuertes o desagradables.

Hay que distinguir cuáles son las razones del crimen cometido y ver si se debe a asunto de pandillas o si más bien se trata de otro tipo de desacuerdos que pueden ser comunes y corrientes para todos, pero que estas personas no saben cómo resolverlo y los arreglan con violencia. Denomina a estos eventos: crímenes desorganizados. Para el crimen organizado, proveniente de carteles u otro tipo de estructura criminal, los programas sociales no son suficientes.

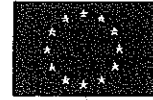
**P: ¿En El Salvador tenemos es crimen organizado o crimen social?**

**GC:** En las pandillas hay distintos niveles de involucramiento. Hay quienes están en cárteles, pero no todos tienen la misma participación y hay que distinguir los distintos tipos de crímenes. En Los Ángeles nos enfocamos en el crimen desorganizado y tuvimos logros. En el caso de El Salvador, no puede opinar ya que el consultor no tiene la información. Sin embargo, es importante tener los datos concretos de los homicidios.

**P: ¿Qué control hay de la policía en el territorio?**



GOBIERNO DE  
**EL SALVADOR**  
UNÁMONOS PARA CRECER  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
Gobierno de El Salvador



GRUPO DE PAISES EN APOYO Y  
ACOMPANAMIENTO DEL PROCESO

Al servicio  
de las personas  
y las naciones

GC: La Policía Relacional ha pasado por diferentes etapas de énfasis y de relación con la policía de Los Ángeles, pero la división del trabajo básicamente implicó que la Policía Relacional se enfocara en la violencia social, pero los crímenes pandilleros eran vistos por la Policía de Los Ángeles. Para resolver la violencia se necesitan programas sociales y presencia de una policía justa, constitucional y presente en la comunidad.

P: ¿Cuál fue la relación con la estrategia de redadas ejercida por la Policía de los Ángeles?

GC: Las políticas de endurecimiento de las acciones policiales se interpretaron como un ataque a la identidad y no al comportamiento. Con ello, lo que se logró fue reforzar la identidad pandillera y aumentar el problema. Ahora la Policía trata de enfocarse en el comportamiento de la persona más que en su identidad.

P: ¿Cuál es el papel de la prevención?

GC: Es importante avanzar en prevención desde edades tempranas. Por otro lado, hay que mantener buen flujo de información con la comunidad para que la misma pueda formar su propia identidad. En la medida que las comunidades ven que van saliendo de la violencia, las mismas contribuyen a mejorar aún más. La percepción de seguridad del barrio tiene un efecto catalizador.

En Los Ángeles han usado fondos de la empresa privada para algunas actividades lúdicas en las comunidades más violentas durante las noches de verano, que eran las horas en que más crímenes se reportaban. Lograron bajar los crímenes en ese período.

P: ¿Cuál es la relación con los medios de comunicación?

GC: Los medios pueden resolver un problema o inflamarlo. Pedimos a los medios lo mismo que pedimos a los demás: Enfoquémonos en los hechos y no especulaciones, dramatizaciones o exageraciones, que generan más violencia. Si le pedimos a la policía que trate a un cuerpo con dignidad, lo mismo pedimos a los medios.

Con los medios se compartió información más que establecer un acuerdo ya que no era posible decirles qué publicar y qué no. Más bien se insistió en sensibilizar sobre que el abordaje tiene un impacto positivo o negativo. Se les compartió el mensaje de que queremos ser socios en disminuir la percepción de inseguridad.

P: ¿Han logrado avanzar con la eliminación de los factores de riesgo de la violencia?

GC: Ahora tenemos mejor identificados los aspectos que llevan a un joven a identificarse con pandillas y algunas de las claves para evitar esta identificación. Una de ellas es la familia. Se requiere un cambio de



narrativa acerca de los jóvenes y de las familias. Ahora lidiamos con familias transnacionales y debemos aprender a vivir de una manera diferente y a relacionar a los jóvenes con este nuevo tipo familiar. Las familias son nuestros socios en este trabajo.

En Honduras se han implementado proyectos que han tenido algún éxito en disminuir factores de riesgo. La clave fue un trabajo consistente con la familia.

P: ¿Quiénes son los interruptores?

GC: Los que tienen la habilidad de parar la violencia. Pueden ser personas que nunca han estado involucrados en violencia, pero que son de confianza de la comunidad.

P: ¿Han abordado las vulnerabilidades particulares de las mujeres involucradas en violencia de pandillas?

GC: Se sabe que ellas, si bien ingresan en menor número que los varones, están expuestas a un nivel de riesgo más alto. Sin embargo, reconoce que no han dedicado suficiente tiempo para entender el papel de las mujeres en la violencia pandillera y cómo abordar el tema. En Honduras están evaluando este asunto, pero aún no hay respuestas concretas.

P: ¿Cómo enfrentaron la discusión política partidaria sobre tema?

GC: Lograron bajar la discusión en clave política partidaria mostrando los datos concretos que justificaban la asignación de los recursos de la Alcaldía con base en las necesidades de las comunidades y no por criterios políticos o partidarios.

P: ¿Cómo funcionan las cortes juveniles? Por otro lado, si bien bajaron los crímenes ¿qué pasó con las extorsiones?

Las extorsiones son difíciles de medir ya que el nivel de reportes es pequeño y no se tienen datos de volumen y de métodos de extorsión.

Las Cortes estén funcionando a nivel formal, pero no hay suficientes cortes para la cantidad de jóvenes que se necesita atender.

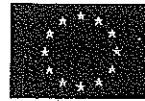
P: ¿Cómo se coordinaban con centros penales?

GC: No se tenía control sobre centros penales ya que estaban bajo otra dirección administrativa. Por ello se optó por no trabajar con ellos. La estrategia estaba focalizada en aquello que pudieran controlar.



GOBIERNO DE  
**EL SALVADOR**  
UNÁMONOS PARA CRECER

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
Gobierno de El Salvador



GRUPO DE PAISES EN APOYO Y  
ACOMPANAMIENTO DEL PROCESO

Al servicio  
de las personas  
y las naciones

**XI REUNIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA**  
San Salvador, 26 de noviembre de 2014

Consejeros	Gobierno e instituciones del Estado	PNUD/OEA/UE y grupo de países en apoyo y acompañamiento al proceso
<p>Wilfredo Zepeda Arnoldo Jiménez Francisco Elías Valencia Rafael Pleitez Rafael Castellanos Félix Arévalo Fredy Segovia Obispo Martin Barahona Mauricio Navas Guzmán Facundo Guardado Fidel Chávez Mena José Mauricio Gutiérrez Juan José Dalton Carlos Rivas Antonio Echeverría Nidia Díaz Josué Umaña Leonel Herrera Carlos Ayala José Ángel Quiroz Jorge Flores Andrés Rovira Nelson Guardado Emma Sofía Hernández Breny Cuenca Arsenio Sánchez Oscar Miranda Ernesto García López</p> <p><b>Equipo Técnico:</b> Emma de Cuéllar</p>	<p>Hato Hasbún Benito Lara Aristides Valencia Javier Martínez Mauricio Ramírez Landaverde Xenia Contreras Carlos Hernández Zaira Navas Yanira Argueta Yeymi Muñoz Margarita Fernández América Romualdo</p> <p><b>PDDH</b> David Morales Antonio Aguilar Raúl Moreno</p> <p><b>Equipo Técnico:</b> David Mena Pedro Monterrosa Carlos Hernández Loida Pineda Mayra Rodríguez Natalie Castro Elías Mariano Romero Ana Guadalupe Batarsé</p> <p><b>Corte Suprema de Justicia</b> María Soledad Avendaño Gilberto Rivera</p>	<p>Roberto Valent Stefano Pettinato Marcela Smutt Jaume Segura Tomás Pallas Ignacio Nicolau José Luis Cabezas</p> <p><b>Grupo de Países en Apoyo y Acompañamiento</b> Celia Szusterman José Romero Martínez Richard Merrien</p> <p><b>Equipo Técnico:</b> Laura Rivera Marinero Jenny Flores Claudia Dueñas Lissette Miranda Rodrigo Barraza Sergio Aguiñada Carolina Quinteros</p>

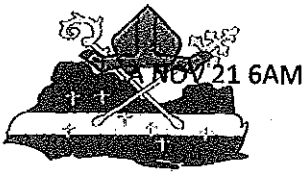
**AGENDA**

**Día:** Miércoles 26 de Noviembre  
**Hora:** 8:00 a.m.  
**Lugar:** Salón Bristol | Hotel Hilton Princess.



ampliará el Petit Comité con algunos miembros del CNSCC que poseen amplia experiencia y conocimiento en el tema.

- **Lunes 15 de diciembre 2014:**  
2:30 pm presentación al pleno del CNSCC las medidas y propuestas elaboradas
  - **Miércoles 17 de diciembre 2014:**  
Presentación en reunión plenaria de las medidas elaboradas dentro del Consejo (Plan País) al Presidente de la República.
  - **Jueves 15 de enero 2015:**  
Lanzamiento de las medidas y del Plan País para la seguridad, el acceso a la justicia y la atención y protección de víctimas. El evento contará con la participación del Presidente de la República y será llevado a cabo a mediados del mes de enero, en el marco de la celebración del aniversario de los Acuerdos de Paz. Se evitará dar matices electorales al evento.
4. Preparar un Pronunciamiento del CNSCC en ocasión de las festividades navideñas, con el fin de dar un mensaje de esperanza y solidaridad con el dolor que afecta a las personas y comunidades víctimas de la violencia; así como comunicar el lanzamiento del Plan de País en enero 2015.
  5. Exhortar a los partidos políticos a que garanticen su participación en el CNSCC y contribuyan a la definición de acciones para enfrentar la problemática de la inseguridad y a sustraer la discusión del proceso electoral.
  6. Trasladar al equipo técnico que está sistematizando las propuestas de las mesas y de las consultas, los siguientes comentarios sobre la propuesta de ANEP y la presentación de la FGR:
    - Retomar las acciones orientadas a reducir la impunidad, descongestionar el sistema de administración de justicia
    - Hacer énfasis en el fortalecimiento de la PNC y de la FGR, así como de las instituciones nacionales responsables del control interno de las instituciones del Sistema de Administración de Justicia y de Seguridad.
- Adicionalmente se enfatiza en la importancia de que esta propuestas sean enriquecidas a través de:
- Acciones orientadas a incrementar la eficacia del Sistema de Justicia Penal, con una visión de sistema.
  - El establecimiento de un mecanismo para el saneamiento y fortalecimiento de las instituciones del sector justicia.
  - Garantizar la articulación de los aportes del sector privado, gobierno y cooperación



## Conferencia Episcopal de El Salvador

Prot. No.

### MENSAJE DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL DE EL SALVADOR FRENTE A LA GRAVE SITUACION DE VIOLENCIA QUE VIVIMOS

#### **"BIENAVENTURADOS LOS ARTESANOS DE LA PAZ"**

Muy queridos hermanos y hermanas:

Les saludamos con las palabras de Jesús: "Mi paz les dejo, mi paz les doy" (Jn 14, 17).

1. En este santo lugar, a los pies de Nuestra Señora de la Paz, hace exactamente nueve años, dimos a conocer la carta pastoral ***No te dejes vencer por el mal***. En ella, los obispos de El Salvador, "con ojos y corazón de pastores", examinamos atentamente el problema más grave que tiene nuestro país: la violencia, en sus distintas manifestaciones, pero sobre todo la que arrebató la vida a hermanos y hermanas cada día. Hoy volvemos sobre el mismo tema porque el fenómeno de la violencia se ha vuelto aún más grave y complejo. En este Mensaje queremos compartir con ustedes, hijos e hijas de la Iglesia, y con los hombres y mujeres de buena voluntad, nuestra visión y algunas orientaciones pastorales. Nos mueve para ello la conciencia de que somos ministros de Cristo. Él es "paz y reconciliación nuestra".

#### **En medio del pueblo que sufre**

2. El Papa Francisco nos pide a los pastores de la Iglesia que tengamos "un oído en el pueblo para descubrir lo que los fieles necesitan escuchar" (Exhortación Apostólica "La alegría del Evangelio" 154). ¿De qué se trata? Responde el Santo Padre, citando al beato Pablo VI: se trata de "descubrir lo que el Señor desea decir en una determinada circunstancia" (Ib.).
3. En nuestra escucha, iluminada por la palabra de Dios y el magisterio de la Iglesia, ha llegado a nosotros el clamor de nuestro pueblo por la paz y la seguridad, sobre todo en los lugares donde la violencia parece deambular sin ningún tipo de control. También escuchamos en ese clamor que cualquier solución, para ser consistente y tener perspectivas de éxito, debe tener como un elemento fundamental e insustituible, la atención a la familia.
4. Esto no es nuevo para nosotros, como puede comprobarse al revisar los documentos de nuestro magisterio. Basta citar la carta pastoral de esta conferencia episcopal, publicada a fines de 1981, poco tiempo después de la



muerte de Monseñor Romero, cuando se iniciaba el conflicto armado. Dicho documento tenía el título *La familia y la paz*. Después de la firma de la paz, la CEDES publicó la Carta Pastoral *Defendamos la vida* (19 de marzo de 1994), con ocasión del Año de la Familia.

5. En la carta pastoral de 1981 se describen, en el párrafo introductorio, los estragos que está causando la guerra en la familia: "El lamento de miles de niños huérfanos de padre y madre por la violencia y de cientos de mujeres viudas ha llegado al Señor. El odio, el rencor y la venganza emponzoñan el corazón de muchos salvadoreños. La ambición, la mentira, el engaño y la corrupción han sentado sus reales en los individuos, en las organizaciones e instituciones del país. El caos social que vivimos es fruto del olvido de los deberes más elementales para con el hombre y de la dependencia del Creador. Jesucristo se ha convertido para muchos compatriotas en el gran desconocido".
6. Dos años más tarde se unió a nuestro dolor el Papa San Juan Pablo II en la homilía que pronunció durante su primera visita a nuestro país: "¡Cuántos hogares destruidos! ¡Cuántos refugiados, exiliados y desplazados! ¡Cuántos niños huérfanos! ¡Cuántas vidas nobles, inocentes, tronchadas cruel y brutalmente! *También de sacerdotes, religiosos, religiosas, de fieles servidores de la Iglesia, e incluso de un Pastor celoso y venerado, arzobispo de esta grey, monseñor Oscar Arnulfo Romero, quien trató, así como los otros hermanos en el Episcopado, de que cesara la violencia y se restableciera la paz*". En esa misma ocasión nos exhortó vehementemente a ser **artesanos de la paz**.
7. Es en la carta pastoral *No te dejes vencer por el mal* donde encontramos un análisis más detallado del fenómeno de la violencia tal como se está viviendo en el período de postguerra. En ella se afirma que ante la violencia los pastores queremos responder como lo haría Jesús: "Queremos responder a tan dramática realidad como lo haría Jesús. Al hambre de Dios respondemos con la evangelización y la celebración de los sacramentos. Y al hambre de pan tratamos de responder como nuestro Divino Salvador, quien "tuvo entrañas de misericordia ante toda miseria humana" (Plegaria Eucarística, Vb). Por una parte tratamos de iluminar las conciencias con la luz del Evangelio y de la doctrina social de la Iglesia; y, por otra, llevamos adelante una obra de promoción humana y desarrollo integral a través de las distintas expresiones de la pastoral social" (n. 6). Esta propuesta global sigue siendo válida en las actuales circunstancias y debe ser tomada muy en cuenta.
8. La situación actual de violencia es verdaderamente grave en nuestra nación. Y si bien la Seguridad nacional es principalmente responsabilidad del Estado, dadas las circunstancias actuales se requiere también la contribución de todos. Como Iglesia hemos atendido la solicitud de la Presidencia de la República, para participar en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, y hemos apoyado el contenido de su Manifiesto del 29 de septiembre del año en curso, sobre todo

cuando afirma que “el problema de inseguridad ciudadana y violencia en el país sí tiene solución” (n. 5), a condición de que “nos unamos, que retomemos el espíritu de armonía, que nos involucremos en la formulación y promoción de propuestas, a través de los diferentes medios de participación ciudadana” (n. 6). Instamos a toda la sociedad a participar en ese esfuerzo nacional de la manera más generosa, honesta y transparente para obtener el resultado de todos deseado, la paz social de nuestro país.

### **El desafío de la violencia**

9. No cabe duda de que la violencia es el mayor desafío que tenemos como nación. ¿Cómo vemos los obispos de El Salvador este preocupante fenómeno? Estos son algunos de los componentes de esta compleja realidad:
10. Es muy lamentable que en nuestro país el tejido social se ha venido deteriorando debido a la violencia. La convivencia pacífica y fraterna se ha visto alterada por el fenómeno de la delincuencia, asesinatos, robos, extorsiones y otros delitos siguen llevando luto y dolor a las familias salvadoreñas.
11. Todo esto impacta fuertemente en la familia, célula básica de la sociedad. Entre los factores que provocan su fragmentación y desintegración tenemos la pobreza, la migración y la violencia; las tres están muy entrelazadas. La pobreza sume a miles de familias en un futuro sin esperanza. La migración está motivada, en gran parte, por la violencia. Y la violencia se presenta actualmente como una espiral que parece no tener fin.
12. En este mar de violencia, un elemento que causa una angustia insoportable es la extorsión. Miles de humildes familias que tienen su pequeño negocio, se ven obligados a cerrarlos o a vivir en forma muy precaria; la extorsión afecta también a personas de clase media, empresas, etc. Es como un cáncer que arrebató la paz y la tranquilidad a innumerables hogares.
13. Las víctimas de la violencia y la extorsión son innumerables y, gracias a Dios, la sociedad va tomando conciencia de que no debemos dejarlas solas. Ante todo renovamos el compromiso de acompañarlas mediante la oración, pero esto no es suficiente: la Iglesia se siente fuertemente llamada a acercarse a ellas como samaritana que no permanece indiferente ante las personas que yacen heridas al borde del camino. Deseamos vivamente que, en la medida de lo posible, se les otorgue pronta y cumplida justicia, así como la reparación a la que tienen derecho.
14. Los que generan violencia son personas humanas: pueden ser miembros de pandillas, delincuentes comunes, integrantes del crimen organizado e incluso, en algunos casos, agentes del Estado. A todos ellos y a quienes se lucran de la

violencia, les exhortamos en nombre de Dios, a que cambien de actitud y para que no sigan atentando contra sus propios hermanos. La Iglesia ha aprendido de Cristo, el príncipe de la paz, que todos podemos cambiar y que no tenemos derecho a cerrar la puerta a nadie.

15. También animamos el esfuerzo que están haciendo los distintos Órganos del Estado, a quienes corresponde, por ley, garantizar la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos. Sobre el Estado recae, en primer lugar, la obligación de combatir todas las formas de violencia, a fin de conducir al país por los senderos de la paz y la justicia. Pero también es necesaria la colaboración solidaria de toda la sociedad.
16. Al preguntarnos ¿cuál es la voluntad de Dios para nosotros, en el momento histórico que vivimos?, no podemos desoír al Señor que nos dice: "Bienaventurados los artesanos de la paz" (Mt 5,9); y al apóstol Santiago que nos ha dicho: "El fruto de la justicia con paz lo van sembrando los que trabajan por la paz" (St 3, 18). Esa es la tarea de la Iglesia y de todo cristiano, trabajar incansablemente por la paz, esta es nuestra misión ser auténticos artesanos de la paz.

#### **Orientaciones pastorales**

17. Como pastores de la Iglesia percibimos las voces de sacerdotes, religiosos, religiosas y laicos que nos piden una palabra de iluminación y algunas orientaciones pastorales sobre el desafío que presenta para toda la Iglesia la violencia en todas sus manifestaciones. Encontramos aportes valiosos en el magisterio del Papa Francisco y en las enseñanzas del Sínodo de los Obispos sobre la Familia recientemente realizado en Roma con la presencia permanente del Santo Padre:
  - ❖ El Sínodo de los obispos nos invita, ante todo, a fijar nuestra mirada en Jesús: "Cristo quiso que su Iglesia fuera una casa con la puerta siempre abierta, recibiendo a todos sin excluir a nadie". De ahí la gratitud "a los pastores, a los fieles y a las comunidades dispuestos a acompañar y a hacerse cargo de las heridas interiores y sociales de los matrimonios y de las familias".
  - ❖ En su Mensaje final, el Sínodo nos dice bellamente que nunca estamos solos: "Como lo hacía durante sus recorridos por los caminos de la Tierra Santa, entrando en las casas de los pueblos, Jesús sigue pasando hoy por las calles de nuestras ciudades. En sus casas se viven a menudo luces y sombras, desafíos emocionantes y a veces también pruebas dramáticas".
  - ❖ Hoy Cristo nos espera en la Eucaristía. Así lo expresa el Mensaje de la asamblea sinodal: "La cima que recoge y unifica todos los hilos de la comunión con Dios y

con el prójimo es la Eucaristía dominical, cuando con toda la Iglesia la familia se sienta a la mesa con el Señor. Él se entrega a todos nosotros, peregrinos en la historia hacia la meta del encuentro último, cuando Cristo 'será todo en todos' (Col 3, 11)".

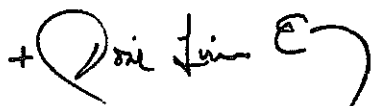
**18. Teniendo en cuenta todo lo anterior exhortamos a nuestros hermanos sacerdotes y a todos los agentes de pastoral a asumir entre sus prioridades, las siguientes:**

- Hacer un inventario, a nivel diocesano y parroquial, de las experiencias en el campo de la prevención de la violencia, para aprender unos de otros y para seleccionar las mejores prácticas.
- Fortalecer los procesos pastorales de prevención de la violencia que ya existen en nuestras diócesis, principalmente los que son más exitosos.
- Poner en marcha nuevos procesos, sobre todo en el campo del acompañamiento de las familias que afrontan mayores dificultades.
- Atender con particular esmero a las víctimas de la violencia y a sus familias. De esta manera contribuiremos a sanar las heridas y a comunicar esperanza.
- Trabajar intensamente en lo que llamamos pastoral preventiva.
- Favorecer en cuanto sea posible la solidaria integración de la sociedad en favor de la paz, promoviendo el desarrollo educativo y económico de las zonas más pobres y vulnerables.
- Realizar jornadas de oración y múltiples actividades espirituales, comunitarias y familiares, para pedir a Dios el tan anhelado don de la Paz.

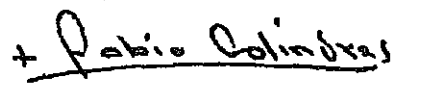
19. La impotencia y la resignación no tienen cabida en el corazón de los hombres y mujeres que creemos en Jesucristo. A pesar de tanta iniquidad que nos rodea, la fe nos dice que es posible rehacer el tejido social, a partir de la familia. Con la ayuda del Señor, que siempre camina con su pueblo, podemos vencer al mal con el bien.

20. Que por intercesión de María Reina de Paz y el Señor San José la gracia de Dios nos acompañe y nos guíe en la noble y sublime misión cristiana de ser artesanos de la paz en nuestro país.

Dado en la Catedral Basílica de San Miguel, el 21 de noviembre, Fiesta de Nuestra Señora de la Paz, Patrona de El Salvador, del año 2014.

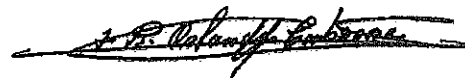
+   
Mons. José Luis Escobar Alas  
Arzobispo de San Salvador



+   
Mons. Fabio Reynaldo Colíndres Abarca



Mons. Romeo Tovar Astorga, ofm  
Obispo de Santa Ana  
Secretario de la CEDES



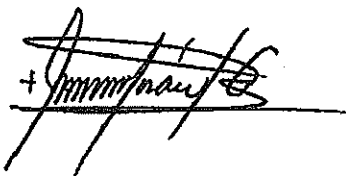
Mons. Rodrigo Orlando Cabrera Cuellar  
Obispo de Santiago de María



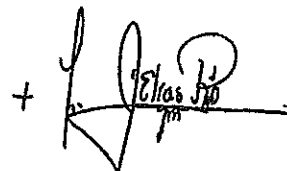
Mons. Luis Morao, ofm  
Obispo de Chalatenango



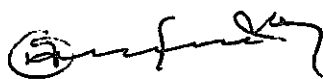
Mons. Elías Samuel Bolaños Avelar, sdb  
Obispo de Zacatecoluca



Mons. Miguel Ángel Morán Aquino  
Obispo de San Miguel



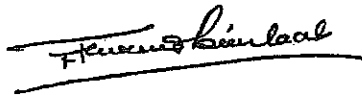
Mons. José Elías Rauda Gutiérrez, ofm  
Obispo de San Vicente



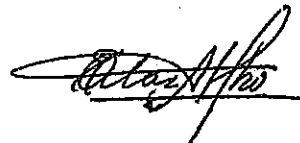
Mons. Constantino Barrera Morales  
Obispo del Sonsonate



Mons. Gregorio Rosa Chávez  
Obispo Auxiliar de San Salvador



Mons. Fernando Sáenz Lacalle  
Arzobispo Emérito de San Salvador



Mons. Eduardo Alas Alfaro  
Obispo Emérito de Chalatenango



## Posicionamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la situación de inseguridad en el país y las políticas estatales de seguridad

### 1. Rechazo a la violencia delincriminal y llamado a dar prioridad a las víctimas

El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, ante la nación, las autoridades públicas de El Salvador y la comunidad internacional, expresa su consternación por la continuidad de la grave situación de violencia y delincriminal que inflige dolor y luto a miles de familias salvadoreñas cada año. Asimismo, deplora y condena la actividad delictiva que sigue victimizando a personas inocentes, entre ellas mujeres, adolescentes e, incluso, en diversos hechos a niños y niñas.

El Procurador afirma, además, que todo análisis y acciones emprendidas para superar la problemática delincriminal, deben dar clara prioridad a la situación y necesidades de las víctimas que son tan profundamente dañadas por la delincriminal.

Este enfoque prioritario es el que debe condicionar, también, la intervención de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos frente a las instituciones estatales de El Salvador, considerando las condiciones específicas de las víctimas y teniendo en cuenta sus particulares derechos en razón de su edad, identidad y género.

### 2. Las dimensiones de la violencia y el delito

Es tal la dimensión del flagelo de la violencia y la delincriminal en El Salvador, que le sitúa entre los niveles más altos de violencia en el mundo. El indicador de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, refleja que el país ha superado en tres veces el promedio mundial (dicho promedio es un poco mayor a 24 víctimas por cada 100,000 habitantes)<sup>1</sup>. Además, ha sobrepasado hasta siete veces los niveles epidémicos establecidos por la Organización Mundial para la Salud, OMS, (el nivel establecido es un poco mayor a 10 víctimas por cada 100,000 habitantes)<sup>2</sup>. Existen otras manifestaciones violentas igualmente muy graves: en el 2013, el 90% del total de los delitos cometidos correspondieron a hurtos, robos, lesiones, extorsiones y violaciones sexuales; asimismo, las tasas de dichos delitos por mil habitantes se mantienen en niveles altos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> UNODC. *Estudio Global sobre el Homicidio 2013*. Resumen Ejecutivo, P.2. Véase gráfica anexo 1.

<sup>2</sup> PNUD. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, noviembre 2013, página 41.

<sup>3</sup> PNUD. *Experiencias de gestión local en seguridad ciudadana en El Salvador: Foro Experiencias y buenas prácticas sobre seguridad ciudadana. Lecciones y desafíos para El Salvador*, San Salvador, 23 de abril de 2014.

La mayoría de las víctimas de homicidio son hombres. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2012 la tasa de homicidios desagregada por sexo por 100,000 habitantes para la población masculina es de 76.6, superando hasta por 7.9 veces la tasa de homicidios en población femenina<sup>4</sup>. Además, los jóvenes son el grupo social más afectado por la criminalidad y la violencia, la tasa de homicidios de jóvenes está muy por encima de la tasa para toda la población, cifras del PNUD revelan que en 2011 la tasa de homicidio juvenil en El Salvador alcanzó 92.3<sup>5</sup>.

No obstante, también es altamente alarmante el impacto de la violencia homicida en sectores en situación de vulnerabilidad. Sobre este aspecto, la Policía Nacional Civil (PNC), registró un total de 4,318 delitos contra las mujeres entre enero y diciembre de 2013; de éstos 1,820 corresponden a violencia sexual; 2,283 a violencia intrafamiliar (enero a octubre) y 215 feminicidios<sup>6</sup>.

Por otra parte, en el caso de los niños, niñas y adolescentes. Según reporta el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), durante el período de 2010 a 2012 el número de homicidios tuvo una mayor incidencia en la población de quince a diecinueve años. En 2011, se presentó un incremento de 102 muertes respecto de 2010, y en 2012 una disminución significativa cercana al 50%, cerrando ese año con 281 víctimas.<sup>7</sup>

Además, la Asociación Entre Amigos, organización que se dedica a la defensa de la comunidad LGTBI en el país, reportó once asesinatos de personas LGTBI en el año 2008, veintitrés en el año 2009, y diez en el año 2010; en muchos de estos casos que afectan a personas de la diversidad sexual; los cuerpos de las víctimas revelaron signos de tortura, incluyendo la desmembración, apuñalamientos, palizas y disparos múltiples<sup>8</sup>. Durante el período 2009-2014, la PDDH recibió 44 denuncias por violaciones a los derechos humanos de personas LGTBI, las cuales incluyeron 4 homicidios y un intento de homicidio.

La mayoría de los crímenes violentos en El Salvador permanecen en la impunidad. Según el IUDOP, para 2009 sólo el 38% de los casos recibidos por la FGR fueron presentados a los tribunales penales, y de estos el 3.9% terminaron en condena; mientras que en 2011 las condenas se redujeron al 3.4%<sup>9</sup>.

### **3. Las "políticas públicas" de seguridad en el pasado**

La violencia en El Salvador es un problema histórico, cuyas múltiples raíces causales, de orden estructural y sistémico, se han gestado a lo largo de décadas.

<sup>4</sup> PNUD, 2013, Op cit, p.54

<sup>5</sup> *Ibid*, p.53.

<sup>6</sup> Tomado de ORMUSA, Observatorio de Violencia, Resumen 2013.

<sup>7</sup> CONNA, *Estado de Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en El Salvador*, 2014, p. 70.

<sup>8</sup> Clínica Legal de Derechos Humanos Internacionales Universidad de California, Berkeley, Facultad de Derecho. *Diversidad sexual en El Salvador. Un informe sobre la situación de los derechos humanos de la comunidad LGTBI*, página 16.

<sup>9</sup> Banco Mundial. *El Salvador: Estudio Institucional y de Gasto Público en Seguridad y Justicia*, Junio 2012, Borrador, p. 63-64.

Podemos considerar, entre ellas: la impunidad institucionalizada y la discriminación de las víctimas de crímenes contra la humanidad acaecidas durante el conflicto armado interno; el abandono de la reforma judicial prevista por los acuerdos de paz; la debilidad estatal ante la violencia de la pos guerra; la migración y la consecuente desintegración familiar y comunitaria; las políticas económicas de corte neoliberal que favorecieron a pequeñas pero poderosas élites nacionales e internacionales, en detrimento de los intereses de las grandes mayorías; la ausencia de políticas públicas de protección y desarrollo humano para la niñez, adolescencia y juventud; así como de políticas orientadas a la construcción de la igualdad y la erradicación de la violencia contra la mujeres.

A estos factores deben sumarse las dinámicas y evolución regional del crimen organizado en sus diferentes expresiones, los arraigados patrones culturales relacionados con la violencia, como el patriarcado, el machismo, la intolerancia a la diversidad sexual, la corrupción instalada en las instituciones y el desarrollo de los grupos de pandillas que se expandió en las últimas dos décadas.

Frente a este complejo escenario de las causas de la violencia y las dinámicas delictivas, las políticas de seguridad en El Salvador han tenido un enfoque unidimensional, dando preponderancia al aspecto punitivo. Este enfoque adoptó la modalidad de constantes reformas penales y procesales penales orientadas a endurecer las penas y eliminar garantías procesales que se concebían como favorables a los procesados. Pero también el enfoque encontró su paradigma en las estrategias policiales del llamado "*manodurismo*"; técnicamente, las acciones de "mano dura" policial no llegaron a constituir ni precariamente una política de Estado, pues carecieron de objetivos claros y mensurables; además, adolecían de una débil articulación o complementariedad respecto del marco jurídico e institucional del país y respecto de la sociedad misma y la comunidad.

Las acciones de mano dura policial, lanzadas oficialmente en el año 2003 por el entonces Presidente Francisco Flores, se caracterizaron por una intervención policial generalizada, capturas masivas pero desvinculadas de la investigación criminal y por la construcción del estigma de un "nuevo enemigo interno" representado en la figura del pandillero. Las acciones de "mano dura" generaron una percepción ciudadana de aparente "seguridad" en la población y, por ello, acumularon réditos políticos y electorales a favor de quienes las promovieron.

No obstante la percepción ciudadana y las ventajas políticas del "*manodurismo*", éste representó un profundo fracaso en la disminución de la violencia y la delincuencia. Por el contrario, la mano dura permitió el incremento anual de los homicidios, elevando los 2018 casos registrados en 2002, hasta duplicarse la cifra en 2009 con 4,382 homicidios perpetrados<sup>10</sup>. Las denuncias por el delito de extorsión pasaron de pocos cientos hasta alcanzar una cifra superior a los 4 mil en el mismo período.

Las acciones de mano dura no sólo permitieron el incremento de la violencia, sino que otorgaron condiciones favorables para la sofisticación, fortalecimiento y expansión de las pandillas -dada su ineficacia real-, pues éstas lograron en ese período articular sus liderazgos a nivel nacional y evolucionaron a pandillas de características penitenciarias

<sup>10</sup> Datos de la PNC 2002-2004; Mesa Técnica de Homicidios 2005 al 2009.



con gran influencia en el crimen que ocurre en el exterior de la cárcel. Durante el "manodurismo" las pandillas lograron articular contactos con el crimen organizado. La prioridad de las acciones de mano dura provocó, por otra parte, la desatención al fortalecimiento de las capacidades policiales en materia de investigación, funcionamiento de los controles internos y contacto con la comunidad. Las violaciones a los derechos humanos por integrantes de la policía incrementaron y adoptaron modalidades graves como la ocurrencia de casos de tortura; asimismo, las condiciones laborales y respeto a los derechos humanos de los y las policías se deterioraron<sup>11</sup>.

No existieron políticas de seguridad en este período que diesen prioridad a la protección y asistencia de las víctimas de la violencia. Tampoco se dio prioridad a la prevención del delito, a la rehabilitación de los condenados ni a la participación ciudadana; por otra parte, la coordinación interinstitucional fue deficiente. Estas carencias podrían explicar, en gran medida, el profundo fracaso de las estrategias de enfoque punitivo y "manodurista" adoptado por El Salvador en la década anterior.

#### 4. Avances positivos y problemas que persisten

##### 4.1 Avances positivos

La urgente e impostergable necesidad que El Salvador adoptase una política de seguridad integral, moderna, respetuosa de los derechos humanos y en armonía con el marco constitucional, ha sido destacada por organizaciones no gubernamentales salvadoreñas, organismos internacionales y expertos del tema durante muchos años. El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos comparte plenamente esta aspiración.

Esta legítima aspiración dio pasos alentadores hacia un nuevo rumbo en los años recientes, al haberse formulado un "re-enfoque" de la política de seguridad gubernamental, desde el cual se pretendía asumir la complejidad de las causas de la violencia y la dinámica de la delincuencia altamente violenta que padecemos.

Este nuevo enfoque buscó reconocer y adoptar estrategias para superar puntos de crisis en el sistema policial penal, tales como la construcción de estrategias para la asistencia de las víctimas del delito, el desarrollo de una estrategia nacional de prevención, la modernización institucional que incluye el fortalecimiento de los controles internos de la policía y de la Inspectoría General de la PNC, así como la mitigación de la grave crisis carcelaria (que enfrenta un promedio de sobrepoblación privada de libertad que ronda el 323%<sup>12</sup>), entre otros aspectos.

En el marco de la gestión de Gobierno que finaliza su período, alineada con esta visión de una política integral de seguridad, las autoridades del ramo de Justicia y Seguridad formularon en 2010 la "Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia", (que fue aprobada con retardo hasta 2012). La citada Política proyectaba objetivos y ejes de intervención institucional que buscan equilibrar una eficiente

<sup>11</sup> PDDH, "Informe de Tutela de los Derechos Humanos sobre el operativo policial-militar denominado Mano Dura", 2003; "La PNC y el respeto a los derechos humanos en El Salvador 2001-2003"; "Violaciones a los derechos humanos por responsabilidad de la Policía Nacional Civil, período 2004-2006".

<sup>12</sup> Estadística de la Dirección General de Centros Penales, [www.dgcp.gob.sv](http://www.dgcp.gob.sv).

represión y control del delito, con la prevención y reducción de las causas de la delincuencia. Son ejes esenciales en el diseño de esta política: *el control y la represión del delito, la prevención social de la violencia y del delito, la ejecución de medidas y penas, la rehabilitación y reinserción social, la atención a víctimas, y la reforma institucional y legal*. En cada uno de estos se propone una multiplicidad de estrategias y acciones para llevarlos a cabo. El Procurador lamenta que pese a su aprobación formal, esta Política no haya sido objeto de un esfuerzo efectivo de implementación, como se comentará más adelante.

Otro aspecto destacable fue la creación de un Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia<sup>13</sup> y la instalación por Decreto Ejecutivo del Consejo Nacional contra la Trata de Personas. Además, se han realizado esfuerzos para retomar el modelo de Policía Comunitaria creado por la PNC e instalado las Oficinas de Atención Ciudadana (ODAC) en gran número de delegaciones y subdelegaciones policiales; adicionalmente se ha iniciado la apertura de Oficina de Atención a Mujeres Víctimas. También han existido iniciativas relacionadas a promover una política de género en las instituciones de seguridad. Al menos hasta 2012, existieron esfuerzos meritorios de lucha contra la corrupción y depuración de elementos policiales presuntamente vinculados a hechos delictivos y violaciones de los derechos humanos, llegando a considerarse anteproyectos de ley para el fortalecimiento de la Inspectoría General de la PNC, los cuales lamentablemente no prosperaron.

En 2013 el Gobierno aprobó una "Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia", diseñada el año anterior por el Gabinete de Gestión mencionado. La Estrategia pretende *"desplegar una acción concertada y articulada entre el Gobierno Central, los gobiernos locales y la ciudadanía para reducir los factores de riesgo e incrementar los factores de protección en diversos territorios y poblaciones especialmente afectados por la violencia y el delito"*<sup>14</sup>. Recientemente, el actual Ministro de Justicia y Seguridad promueve un "proceso de pacificación nacional" que incluye la construcción de un amplio pacto, basado en un diálogo participativo entre diferentes sectores institucionales, económicos, políticos, sociales y religiosos, desde el ámbito municipal. El mismo contempla la instalación de una Comisión de Diálogo integrada por representantes de la sociedad civil, desde el cual se proyectaría un diálogo con las pandillas, aduciendo que el proceso no limitará las acciones represivas contra el delito que ejecuta el Estado.

Debe mencionarse que, pese al impacto de la crisis financiera internacional y nacional, el Estado salvadoreño realizó un esfuerzo presupuestario para incrementar la capacidad del ramo de Justicia y Seguridad. De un monto de US \$ 300.32 millones asignados en 2009 en el Presupuesto General del Estado (PGE), a este ramo, se incrementó a US \$ 355.93 en 2014. Las remuneraciones en el sector incrementaron de US \$ 186.03 millones a US \$ 258.24 millones en el mismo período, lo que sería en parte explicable por el incremento de la plantilla policial<sup>15</sup>. Durante el período 2010-2014 el presupuesto de este sector representa, en promedio, un 2.7% del Producto Interno Bruto (PIB), el

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo N° 157, del 23 de agosto de 2012, "Creación del Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia".

<sup>14</sup> Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador. Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (2013), p. 38.

<sup>15</sup> Ministerio de Hacienda de El Salvador. Portal de Transparencia Fiscal, Ramo de Justicia y Seguridad.

cual corresponde al 15.2% del PGE, lo cual aunque insuficiente estaría sobre la media de la región centroamericana<sup>16</sup>.

Otro elemento destacable en el período fue la relevante disminución de los homicidios en el año 2012, haciendo caer el índice de homicidios de 70.52 por cada cien mil habitantes en 2011, a un nivel de 41.69 en el año siguiente. Este hecho es altamente positivo, pues nada es más deseable por la nación entera que la preservación de vidas humanas y la disminución de los delitos violentos.

La disminución fue atribuida a un pacto de tregua entre las dos principales pandillas del país: MS XIII y Barrio 18, las cuales habrían acordado no agredirse entre sí. Se produjo la mediación de un Obispo católico y un civil, admitiendo las autoridades de la cartera de Justicia y Seguridad en ese momento que facilitaron el proceso; no obstante, este proceso no logró generar una legitimidad social suficiente, señalado de falta de transparencia y dañado en su credibilidad por la presunción de un pacto entre las autoridades y grupos de pandillas. Pese a que este extremo fue negado fehacientemente por el Gobierno, se encuentra abierto un expediente de investigación sobre tales circunstancias por la Fiscalía General de la República.

Es relevante mencionar que, desde el ámbito legislativo, se produjo la aprobación de un nuevo marco normativo para la igualdad sustantiva de las mujeres con la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la discriminación contra las mujeres (LIE) en 2011; así como de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de violencia para las mujeres (LIEV) en 2011. Esta última permitió la creación de la Política Nacional para el acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual establece lineamientos para la actuación y coordinación institucional en los ámbitos de prevención, atención y procuración y administración de justicia; asignando al ISDEMU como el ente rector de la implementación de la misma, lo que exige su fortalecimiento.

Otro avance relevante fue la aprobación de la Ley LEPINA (2010), que dio lugar a la creación del CONNA y a la elaboración de la Política Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia.

#### *4.2 Problemas que persisten*

Un primer aspecto negativo a destacar fue la inconsistencia generada por los cambios de titularidad en el ramo de seguridad (3 en el período de 5 años), lo cual desfavoreció la continuidad de algunas de las propuestas positivas antes descritas. Uno de los cambios de titularidad se debió a la declaratoria de inconstitucionalidad de los nombramientos del Ministro de Justicia y Seguridad y el Director General de la PNC, debido a que fueron nombrados como tales, oficiales de carrera de la Fuerza Armada de El Salvador de alta hasta poco tiempo antes de sus nombramientos. La Sala de lo Constitucional estimó que tales designaciones violentaban el art. 159 inciso 2º y 168 ordinal 17c) de la Constitución de la República<sup>17</sup>; interpretación que esta Procuraduría comparte y estima

<sup>16</sup> Banco Mundial, "El Salvador: Estudio Institucional y de Gasto Público en seguridad y justicia"; 14 de junio de 2012, pp 37-38.

<sup>17</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad 4-2012, 17 de mayo de 2013. Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. <http://www.jurisprudencia.gob.sv>

positiva teniendo en cuenta las motivaciones históricas para tal restricción constitucional.

Otra falencia fue la falta de convicción y voluntad política suficientes en el Poder Ejecutivo para dar aplicación e impulso a la Política Nacional de Justicia, seguridad Pública y Convivencia ya relacionada, pese a que la misma fue diseñada en los primeros años de la actual gestión de Gobierno. Esta indecisión generó la predominancia de estrategias alternativas con el tradicional énfasis en el componente represivo del delito, postergando los procesos para avanzar en respuestas más integrales.

Por otra parte, resulta evidente que los recursos destinados al financiamiento de las políticas de seguridad en El Salvador son notoriamente insuficientes. Este problema irresuelto desde hace muchos años, también caracterizó a la gestión de Gobierno 2009-2014. Dado que esta problemática obedece también a causas de orden estructural, las cuales trascienden a la voluntad política de los gobernantes -al igual que las causas de la crisis en el sistema penitenciario del país-, tales dimensiones de la política estatal de seguridad serán abordadas más adelante en el presente informe, en acápite específicos.

En el ámbito de la asistencia a las víctimas de la violencia en El Salvador, debe lamentarse la ausencia de programas efectivos que faciliten a éstas procesos de atención psicosocial, rehabilitación y compensaciones indemnizatorias por el daño sufrido. Tampoco existen protocolos efectivos que garanticen un trato compasivo, humano y digno durante las gestiones administrativas o judiciales relacionadas a la investigación y juzgamiento de los crímenes. Una prueba de lo anterior la constituye el incumplimiento constante en el ámbito judicial de las garantías procesales de las mujeres que enfrentan hechos de violencia, establecidos en el art 57 de la Ley Especial Integral para una vida libre de violencia para las mujeres.

El acceso a recursos adecuados y oportunos de la justicia tampoco es una realidad en El Salvador, dada la alta predominancia de la impunidad. Según datos del Banco Mundial, entre 2009 y 2011, sólo el 3.9% al 3.4% de los casos recibidos por la FGR terminó en sentencias condenatorias<sup>18</sup>. Además, el Programa de Protección de Víctimas y Testigos, adscrito a la Unidad Técnica Ejecutiva del Ministerio de Justicia y Seguridad, labora ampliamente sobrepasado respecto de sus capacidades, debido a la enorme demanda de servicios y escasos recursos disponibles. En el período 2009-2014, el presupuesto del Programa de Protección escasamente se incrementó de US \$ 3.2 millones a US \$ 3.7 millones, aunque este rubro, en proporción al presupuesto de la UTE, disminuyó del 79.4% al 75.9% en el mismo período.

Respecto de la situación de los derechos humanos en el país, la Policía Nacional Civil continuó siendo la entidad estatal mayormente denunciada por presuntos abusos contra los derechos humanos de la ciudadanía. Durante el período comprendido entre el mes de junio de 2009 y abril de 2014, la PDDH recibió 5,125 denuncias contra la corporación policial, lo cual representa el 33% del total de las denuncias recibidas contra el Estado en dicho período; los hechos más denunciados son afectaciones a la integridad personal (2,577) y en perjuicio de la libertad personal (1,182).

<sup>18</sup> Banco Mundial, Banco Mundial, Op. Cit, p. 12.

La dimensión cuantitativa y recurrencia de las denuncias contra la PNC por violación a derechos humanos, contrasta con la poca efectividad de los mecanismos de control interno de la institución, integrado por la Inspectoría General y los tribunales disciplinarios. Por ello ha sido lamentable que los esfuerzos realizados entre 2009 y 2012 por fortalecer los mecanismos de control interno no hayan tenido continuidad.

Otro factor preocupante son las condiciones laborales precarias que afecta a los integrantes de la PNC, especialmente en puestos policiales en el interior del país. La PDDH, aunque en menor grado, recibe denuncias de personal de la corporación por este motivo, aunque también son denunciados presuntos abusos de autoridad y afectaciones al debido proceso administrativo en algunos casos disciplinarios, atribuidas a sus superiores.

Siempre en materia de respeto a los derechos humanos, no puede obviarse la preocupación adicional por la perpetración de diversos homicidios en lo que va del 2014, los cuales reúnen las características de las ejecuciones extrajudiciales y parecen haber sido motivados con el espurio propósito de la llamada "limpieza social". Los hechores han utilizado ropas oscuras y, en ocasiones armas largas, en semejanza con los efectivos policiales; las víctimas han sido generalmente jóvenes a quienes se atribuye pertenencia a pandillas. Esta Procuraduría ha abierto varios expedientes de investigación sobre los casos y, en principio, las autoridades han negado que existan elementos suficientes para presumir la participación de policías en tales ejecuciones.

Los llamados "grupos de exterminio" han operado esporádica pero recurrentemente desde los primeros años de la pos guerra en el país y, en el pasado, se demostró la participación de miembros de la corporación policial en algunos de los casos. Tales grupos operan desde la clandestinidad y recuerdan la trágica experiencia que en nuestro país dejaron los llamados escuadrones de la muerte, por lo cual es un deber prioritario de las autoridades policiales, fiscales y judiciales, investigar con la mayor acuciosidad este tipo de hechos y erradicar tales grupos, en caso se compruebe su existencia. La PDDH mantendrá un seguimiento permanente de las investigaciones ante este tipo de hechos lamentables.

Finalmente, resulta deplorable también que en el primer semestre de 2014 se haya producido un incremento notable de la violencia, especialmente en el caso de los homicidios<sup>19</sup>.

Ante el nuevo incremento de la violencia homicida del país, debe tenerse en cuenta que la complejidad del fenómeno delictivo (común, organizado y de pandillas), no podrá ser disminuido ni superado con estrategias unidimensionales, sino que requiere el esfuerzo de todas las instituciones del Estado y los diferentes sectores de la sociedad, articulando todos los esfuerzos en un proceso que defina objetivos claros de corto, mediano y largo plazo, así como opciones viables para financiarlo. Los diferentes componentes de la política de prevención, tanto la estrategia de represión del delito, como la prevención, la

<sup>19</sup> Según datos del Instituto de Medicina Legal, en el primer trimestre de 2014, el promedio diario de homicidios fue de 9.9 a nivel nacional, registrándose 794 y superando los 551 cometidos en el mismo periodo del año anterior (Véase el sitio electrónico: <http://www.contrapunto.com.sv/violencia/primer-trimestre-2014-cerro-con-794-homicidios>).

rehabilitación y la asistencia debida a las víctimas, no constituyen esfuerzos contrapuestos sino complementarios.

En este sentido, el Procurador motiva a las máximas autoridades del Estado, particularmente a los Titulares en el Ramo de Justicia y Seguridad, a sostener este enfoque de integralidad en sus acciones y decisiones del más alto nivel en la conducción de las políticas de seguridad. Es necesario evitar las visiones mesiánicas y simplistas que el populismo punitivo y "la mano dura" privilegiaron en el pasado y que provocaron el fracaso de tales políticas y el incremento de la victimización de la población ante la ineficacia del Estado en la superación de la inseguridad.

#### *4.3 La crisis de financiamiento para las políticas de seguridad*

Un factor determinante que ha impedido el impulso de una política integral de seguridad, ha sido la dificultad de su financiamiento. Hasta hoy, el esfuerzo fiscal del Estado salvadoreño en materia de justicia y seguridad resulta notablemente insuficiente.

Como ya fue señalado, durante el período 2010-2014 el presupuesto de este sector ha representado un 15.2% del Presupuesto General del Estado (PGE). Las asignaciones presupuestarias del Área de Gestión de Justicia y Seguridad Ciudadana del PGE<sup>20</sup> están concentradas en el Ramo de Seguridad Pública y Justicia (50.7%) y en el Órgano Judicial (35.4%), ambos absorben, en promedio para el período 2010-2014, el 86.1% del PGE; mientras, el resto de instituciones se reparten el 13.9%, con las menores asignaciones presupuestarias del Área de Gestión se encuentran: la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), con 1.2% y 0.9% del PGE, respectivamente.

La estructura presupuestaria del Ramo de Seguridad Pública y Justicia reproduce un esquema que privilegia el control y la represión del delito y minimiza la prevención social de la violencia y del delito. Durante el período 2010-2014 se constata una asimétrica distribución de la asignación presupuestaria del Ramo, que concentra en más de las 2/3 partes de su presupuesto en el componente de control y represión; mientras que la asignación presupuestaria para las funciones preventivas resulta insignificante: 0.9%. (Véase anexo 2).

Para el año 2014, se asignaron US \$ 277 millones del Presupuesto del Ramo de Seguridad Pública y Justicia, poco menos del 70%, para el rubro de Eficacia Policial, mientras que al componente de Prevención escasamente le corresponde el 1.0% (US \$ 3.5 millones), del cual el 46.6% va para Prevención y Participación Ciudadana; el 38.5% para Centros Intermedios y el 14.9% restante para el Instituto Toxicológico y la Comisión Nacional Antidrogas.

Además, el presupuesto para el componente de prevención de la violencia y el delito registra para el período de referencia una importante reducción, entre 201 y 2014 éste se ha contraído en 35.0%. Según el Banco Mundial las actividades de prevención han sido

<sup>20</sup>El PGE se estructura en Áreas de Gestión, en las cuales se agrupan las Instituciones del Sector Público, según los grandes propósitos que el gobierno debe cumplir en la prestación de bienes y servicios públicos. El PGE incluye siete Áreas de Gestión: Conducción Administrativa, Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana, Desarrollo Social, Apoyo al Desarrollo Económico, Deuda Pública, Obligaciones Generales del Estado y Producción Empresarial Pública.

financiadas en buena medida por la cooperación internacional, la cual ha experimentado a partir de 2009 una importante contracción como consecuencia de la crisis económica global<sup>21</sup>. En este sentido, los proyectos de inversión presupuestados en el Ramo de Seguridad Pública y Justicia durante el período 2010-2014, solo tuvieron vigencia en los años 2011 y 2012, y se corresponden al Proyecto de Prevención Comunitaria y Reinserción Juvenil (BCIE-2015) y su Contrapartida por US \$ 10.1 millones, y el correspondiente a la Construcción y Equipamiento de las Instalaciones de la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley (ILEA-SS) por US \$ 1.5 millones.

Cabe señalar que las funciones de Reclusión y Rehabilitación contempladas en el rubro de Administración del Sistema Penitenciario, representan en promedio el 10.3% del presupuesto del Ramo de Seguridad Pública y Justicia para el período 2010/2014, y la inversión para construcción, reparación, remodelación y equipamiento de Centros Penales (Infraestructura Penitenciaria) escasamente representa el 0.7% del presupuesto del ramo para el período, siendo para los años 2013 y 2014 de escasamente US \$ 100.00, respectivamente.

Esta realidad ha determinado que las acciones de las instituciones del Estado dirigidas a la protección y asistencia de las víctimas de la violencia sean, en el presente período, tan precarias e insuficientes como en el pasado.

#### *4.4. La crisis penitenciaria*

Entre los desafíos más grandes, por otra parte, se encuentra la situación del sistema penitenciario salvadoreño, el cual sufre desde hace varias décadas una crisis permanente. La misma ocasiona que la población privada de libertad cumpla las penas y detenciones provisionales en condiciones crueles, inhumanas y degradantes.

Este es un problema estructural que no depende principalmente de la administración de la cárcel; sino del modelo y características del sistema penal, endurecido por años en el marco de las políticas de populismo punitivo. La situación es tan grave que el sistema penitenciario ha llegado a albergar más de 27 mil internos e internas, siendo su capacidad instalada únicamente para 8 mil plazas, lo cual genera uno de los niveles de sobrepoblación y hacinamiento más altos de la región.

La situación es particularmente crítica para las mujeres privadas de libertad, pues esta población se encuentra en situación de hacinamiento dado que excede en más de 9.4 la capacidad de las instalaciones. Estas condiciones generan afectaciones generalizadas a la población interna en sus derechos humanos, en ámbitos como la salud, el acceso a medicamentos y la educación; tampoco es posible instalar procesos amplios de tratamiento penitenciario en orden a la resocialización de los condenados y condenadas, ni avanzar en la aplicación del régimen progresivo de las penas. A estas condiciones se suma la circunstancia que la saturación de los establecimientos penitenciarios ha obligado a que la PNC asuma la permanencia prolongada de personas privadas de libertad en su red de bartolinas a nivel nacional; esto impacta negativamente en el funcionamiento de la Policía y degrada aún más las condiciones de reclusión de los cientos de personas que permanecen detenidas en las instalaciones policiales.

<sup>21</sup> Banco Mundial, op cit, p. 43.

Existen iniciativas positivas para paliar la crisis carcelaria desde la administración penitenciaria como el "Programa Yo Cambio", las "Mesas de la Esperanza", el plan de reducción del hacinamiento (el cual incluyó la modernización del registro penitenciario), las brigadas médicas coordinadas con el Ministerio de Salud, entre otras. Sin embargo, los recursos son en extremo deficitarios, como se ha comentado *supra*, lo cual también generará problemas significativos en diversos centros penales, no sólo de seguridad, sino también en el ámbito de servicios esenciales como la provisión de agua potable y el manejo de aguas residuales en algunos establecimientos.

## **5. Recomendaciones y acciones por adoptar desde la PDDH**

De conformidad a los artículos 194.I, ordinales 10°, 11° y 12° de la Constitución de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos considera y declara:

### ***5.1 Las víctimas y sus familiares deben ser prioridad en las políticas de seguridad.***

Exhorta a las autoridades competentes en el ámbito de la justicia y la seguridad, considerando también a quienes serán nombrados en la administración del Gobierno entrante, para que la protección y asistencia a las víctimas de la violencia y del delito sea una de las prioridades de la política de seguridad que fuere impulsada.

Lo anterior incluye la aprobación de protocolos de atención a las víctimas y sus familiares en todos los procesos administrativos y judiciales en los cuales tengan participación. Tales protocolos deben integrar criterios para el trato humano y compasivo de las víctimas, de acceso a la información sobre el desarrollo de sus casos, así como prever las medidas de seguridad que fueren necesarias. Los protocolos deben facilitar también la debida asistencia legal y psicológica de forma gratuita, además de especializada<sup>22</sup>.

Resulta impostergable fortalecer, ampliar y dotar de mayores recursos al Programa de Protección de Víctimas y Testigos. También es indispensable crear un programa de atención psicosocial para las víctimas de la violencia social y delictiva, así como establecer medidas en orden a favorecer su acceso a servicios de salud, rehabilitación y beneficios de resarcimiento o indemnizatorios a causa del daño sufrido.

### ***5.2 Aplicación de la Política de Justicia y Seguridad, así como la Estrategia de Prevención aprobadas.***

Recomienda a todas las entidades competentes, dar aplicación sin dilación a la aprobada "Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia", así como a la "Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia", sin perjuicio de los ajustes y modificaciones que fueren necesarias, siempre y cuando los mismos no se realicen en

---

<sup>22</sup> Todas las instituciones se encuentran en el deber de respetar, promover y aplicar la "Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder" de la ONU, adoptada por la Asamblea General de esta Organización en su resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985.



orden a limitar su enfoque armónico con el respeto y garantía de los derechos humanos y los principios constitucionales.

Exhorta para que la aplicación de tales procesos y sus eventuales revisiones o modificaciones, integren a los mismos el enfoque de género y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, los mismos deben garantizar la consulta y participación amplia de los diferentes sectores de la vida nacional.

Destaca que un elemento esencial de la Política Nacional de seguridad antes citada, es el fortalecimiento de la coordinación entre las instituciones del sector justicia y otras instituciones, vinculadas por competencia a las actividades proyectadas en materia de represión del delito, prevención, rehabilitación y asistencia a las víctimas.

En este aspecto, el fortalecimiento permanente de la relación de coordinación entre el ramo ejecutivo de Justicia y Seguridad, la Fiscalía General de la República, los funcionarios y las funcionarias judiciales y las restantes instituciones del Ministerio Público, debe ser asumido como una prioridad del Estado.

### *5.3 Resulta ineludible avanzar hacia una reforma fiscal que permita financiar los esfuerzos del Estado en materia de seguridad.*

Exhorta a las máximas autoridades estatales, considerando también al Gobierno electo, a promover acciones efectivas y suficientes para generar recursos financieros para implementar su política de seguridad, teniendo en cuenta la prioridad de financiamiento que requiere la asistencia de las víctimas de la violencia y las estrategias de prevención en sus diferentes niveles.

También estos recursos adicionales deben orientarse, en orden a que el fortalecimiento de la PNC le dé la capacidad suficiente para que, paulatinamente, sea posible relevar el apoyo operacional que se ha requerido de la Fuerza Armada, en uso de un mecanismo constitucional excepcional.

Considera que este desafío de relevancia nacional, requiere del impulso de una reforma fiscal integral, la cual permita recuperar el carácter redistributivo de la política fiscal, lo cual debe garantizar su apego a los principios de progresividad y justicia tributaria.

Tiene en cuenta que la reforma fiscal debe otorgar prioridad a la revisión de la estructura del PGE desde un enfoque de Derechos Humanos. Lo anterior supone la formulación del PGE desde una perspectiva de programas basados en resultados, de manera que esto permita superar la rígida estructura actual; la implementación de mecanismos para un seguimiento a la eficiente ejecución presupuestaria; así como el combate a la corrupción y la erradicación de la evasión y la elusión fiscal.

### *5.4 Fortalecimiento controles internos PNC y erradicación de posibles abusos a los derechos humanos.*

Destaca que es impostergable que se devuelva a la Inspectoría General de la PNC su autonomía institucional respecto de la Dirección General de la corporación, tal como previó la reforma policial emanada de los Acuerdos de Paz.

Estima necesaria la evaluación y modernización del sistema de procedimientos y tribunales disciplinarios dentro de la corporación policial y el Ministerio de Justicia y Seguridad, a los efectos de dotarlos de efectividad, real independencia y capacidad técnica para superar la impunidad prevaleciente ante los abusos de autoridad por integrantes de la Policía Nacional Civil, incluyendo jefaturas.

Exhorta a las altas autoridades en el ramo de Justicia y Seguridad, a promover medidas preventivas y disciplinarias, en el caso de denuncias por violaciones a los derechos humanos, particularmente ante las constantes quejas ciudadanas de afectación a los derechos a la integridad y la libertad durante los procedimientos policiales.

Exhorta al Señor Fiscal General de la República y al Señor Director General de la Policía Nacional Civil, a realizar un esfuerzo decidido por esclarecer los casos de homicidios que revisten características que hacen temer la autoría de posibles grupos de exterminio con fines de limpieza social. Asimismo, a que su esfuerzo investigativo se oriente a esclarecer plenamente una posible participación de integrantes de la corporación policial en tales hechos.

### *5.5 Control del delito, participación ciudadana y diálogos por la seguridad*

El Procurador estima positivo que en los últimos años, el Estado haya adoptado una mayor apertura para discutir la necesidad de una política integral de seguridad, alejándose de posiciones de intransigencia que, en el pasado, limitaron sus opciones para enfrentar la violencia casi exclusivamente desde el sistema penal y la intervención policial.

Considera que el escalamiento de la violencia y la delincuencia, en efecto demanda una estrategia contundente en la intervención represiva del delito por parte de las autoridades policiales y fiscales:

No obstante lo anterior, tal intervención en el control de delito no necesita - para ser efectiva - de acciones que provoquen violaciones a los derechos humanos y que además vicien la legalidad de la intervención. Además, se debe tener presente siempre que la eficiencia en el control del delito no es contradictoria con el impulso de las estrategias de prevención, rehabilitación y asistencia a las víctimas.

Hace notar, por tanto, que represión del delito y prevención del delito se complementan, siendo el caso que la participación ciudadana es una dimensión indispensable que toda estrategia del Estado ante la violencia debe integrar, particularmente para el desarrollo de una eficiente estrategia de prevención en sus diferentes niveles.

En tal sentido, expresa su expectativa positiva con relación a los llamados a la participación multisectorial y al entendimiento de los sectores públicos y ciudadanos para generar consenso sobre las acciones orientadas a superar la crisis de violencia que sufre el país; acciones que atinadamente señalan la relevancia de este proceso en el nivel municipal y comunitario.

Por lo anterior, estima que son positivas las iniciativas de diálogos que impulsan diferentes liderazgos religiosos o civiles en las semanas recientes, pues las mismas

podrían fortalecer la construcción del proceso previsto en la estrategia nacional de prevención.

No obstante, llama a que estos diálogos, al integrar a representantes de las pandillas u otros grupos que generan crisis de inseguridad, sean realizados en el más estricto respeto a la legalidad, adoptando las medidas de transparencia necesarias y que, en ningún caso, los mismos deriven en la limitación de las acciones legítimas que las autoridades públicas deben aplicar en materia de control de los delitos y de la delincuencia.

### 5.6 Iniciativas proyectadas por la PDDH a partir de 2014

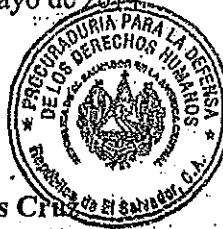
En el ejercicio de sus facultades constitucionales antes citadas, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos adoptará las siguientes acciones institucionales a partir de la emisión del presente informe, en orden a contribuir en el marco de sus competencias, al esfuerzo estatal y ciudadano por superar la inseguridad:

- i. Impulsará un proceso técnico, a los efectos de proponer a las autoridades competentes criterios y contenidos para la adopción de protocolos de atención y asistencia a las víctimas del delito y sus familiares, durante los procesos administrativos y judiciales. Ante el caso que los mismos ya existieren, velará por su efectiva aplicación y perfeccionamiento.
- ii. Propondrá al Ministerio de Justicia y Seguridad, un proyecto de "*Carta de derechos de las víctimas de la violencia*", previsto en la Política Nacional aprobada pero aún no desarrollado, con el fin de facilitar la aplicación de esta herramienta.
- iii. Diseñará y propondrá medidas específicas para la adopción de procedimientos de captura de información, esfuerzos de búsqueda, desarrollo de un banco de información genética y otros aspectos relacionados con las actuaciones de las autoridades ante casos de personas desaparecidas por actos de violencia delictual.
- iv. Revisará los procedimientos instituciones de la PDDH, en orden a mejorar las capacidades técnicas para dar seguimiento a la situación de inseguridad, particularmente al impacto de los delitos violentos en perjuicio de la población más vulnerable.
- v. Incorporará en la planificación institucional de la PDDH, la activación de sus facultades legales, especialmente las relativas al impulso de la mediación, para contribuir al desarrollo de los procesos de la prevención de la violencia en su dimensión secundaria. También planificará acciones institucionales para generar propuestas de reformas que fortalezcan las estrategias de la prevención en su nivel primario y terciario, está última teniendo en cuenta también sus facultades constitucionales para velar por la situación de las personas privadas de libertad.
- vi. Desarrollará una estrategia de incidencia interinstitucional, en orden a promover acciones o reformas tendentes a fortalecer su coordinación o participación en los sistemas de prevención de violencia contra las mujeres y de protección de los

nifios, niñas y adolescentes. Asimismo, fortalecerá su sistema de seguimiento al acatamiento o incumplimiento de las recomendaciones dictadas por la PDDH con relación a violaciones de los derechos humanos atribuidas a integrantes de la Policía Nacional Civil, la Dirección General de Centros Penales, la Fiscalía General de la República y el sistema judicial.

- vii. Fortalecerá el seguimiento a las condiciones laborales y respeto a la dignidad de los y las policías, ante los casos que fueren de su conocimiento.
- viii. Fortalecerá sus relaciones institucionales con la Academia Nacional de Seguridad Pública, en orden a coadyuvar al desarrollo de los componentes de derechos humanos que ya impulsa la Academia y fortalecer, además, el conocimiento técnico del personal de la PDDH en materia del ejercicio de la función policial y las políticas de seguridad.

Dado en San Salvador, a los doce días del mes de mayo de 2014.

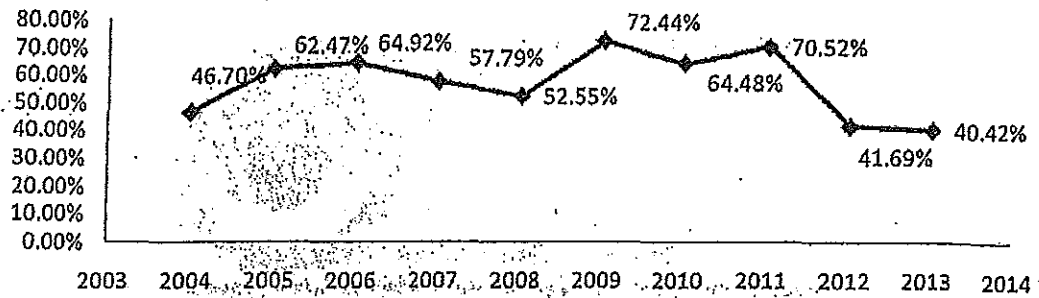


**David Ernesto Morales Cruz**  
**Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos**

## Anexos

### ANEXO 1

**Tasa de Homicidios por 100 mil habitantes  
2004-2013**



Fuente: Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Anexo Estadístico- Metodológico, PNUD.

### ANEXO 2

Evolución de la Estructura del Presupuesto Ramo de Seguridad Pública y Justicia: 2010-2014 (Porcentajes)					
Rubro	2010	2011	2012	2013	2014
Dirección y Administración Institucional	1.9	1.6	1.8	1.3	1.4
Prevención, Participación y Reinserción Social	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0
Justicia e Iniciativas Legislativas	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4
Registro y Control Migratorio	1.1	0.5	1.1	0.9	0.9
Seguridad Pública	60.5	74.0	75.5	76.8	77.8
Administración del Sistema Penitenciario	9.9	10.1	10.7	10.9	10.1
Apoyo a Instituciones Adscritas y Otras Entidades	5.2	4.8	4.9	4.7	4.7
Infraestructura Policial	0.0	2.6	3.6	1.9	2.4
Infraestructura Penitenciaria	0.0	0.0	0.0	1.1	0.9
Proyectos previstos	0.0	2.9	0.4	0.0	0.0
Presupuesto no asignado	0.0	2.4	0.8	1.0	0.4
Presupuesto no ejecutado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Asesoría y Control, Oficina Fiscal, Gobierno de El Salvador, Presupuestos Anuales Votados 2010-2014.

**Procuraduría para la Defensa de los  
Derechos Humanos**



**Lic. David Ernesto Morales Cruz**

**Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos**



## **Acciones de la PDDH**

---

- Desarrollar una estrategia de incidencia interinstitucional, en orden a promover acciones o reformas tendentes a fortalecer su coordinación o participación en los sistemas de prevención de violencia contra las mujeres y de protección de los niños, niñas y adolescentes.
- Fortalecer el sistema de seguimiento al acatamiento o incumplimiento de las recomendaciones dictadas por la PDDH con relación a violaciones de los derechos humanos atribuidas a integrantes de la PNC, DGCP, FGR y Sistema Judicial.
- Fortalecer el seguimiento a las condiciones laborales y respeto a la dignidad de los y las policías, ante los casos que fueren de su conocimiento.
- Fortalecer relaciones institucionales con la ANSP para coadyuvar en el desarrollo de sus componentes de derechos humanos y fortalecer al personal de la PDDH



## **Acciones de la PDDH**

---

- Revisar los procedimientos de la PDDH, en orden a mejorar las capacidades técnicas para dar seguimiento a la situación de inseguridad, particularmente al impacto de los delitos violentos en perjuicio de la población más vulnerable.
- Incorporar la activación de sus facultades legales, especialmente las relativas al impulso de la mediación, para contribuir al desarrollo de los procesos de la prevención de la violencia en su dimensión secundaria.
- Planificar acciones institucionales para generar propuestas de reformas que fortalezcan las estrategias de la prevención en su nivel primario y terciario, ésta última para velar por la situación de las personas privadas de libertad.







## **Acciones de la PDDH**

---

- Impulsar la adopción de protocolos de atención y asistencia a las víctimas del delito y sus familiares, durante los procesos administrativos y judiciales; y en caso que los mismos ya existieren, velar por su efectiva aplicación y perfeccionamiento.
- Proponer al Ministerio de Justicia y Seguridad, un proyecto de “Carta de derechos de las víctimas de la violencia”, previsto en la Política Nacional, con el fin de facilitar su aplicación.
- Diseñar y proponer medidas para la adopción de procedimientos de captura de información, esfuerzos de búsqueda, desarrollo de un banco de información genética y otros aspectos relacionados con las actuaciones de las autoridades ante casos de personas desaparecidas por actos de violencia delincuenciales.

## **Recomendaciones y acciones por adoptar desde la PDDH**

---



- Las víctimas y sus familiares deben ser prioridad en las políticas de seguridad.
- Aplicación de la Política de Justicia y Seguridad, así como la Estrategia de Prevención aprobadas.
- Resulta ineludible avanzar hacia una reforma fiscal que permita financiar los esfuerzos del Estado en materia de seguridad.
- Fortalecimiento de los controles internos de la PNC y erradicación de posibles abusos a los derechos humanos.
- Control del delito, participación ciudadana y diálogos por la seguridad.





## **Crisis penitenciaria**

---

- La población privada de libertad cumple sus penas y detenciones provisionales en condiciones crueles, inhumanas y degradantes.
- El sistema penal ha llegado a albergar más de 27 mil internos e internas, siendo su capacidad instalada únicamente para 8 mil plazas, generando uno de los niveles de sobrepoblación y hacinamiento más altos de la región.
- Las mujeres privadas de libertad también sufren de hacinamiento dado que excede en más de 9.4 la capacidad de instalación, ocasionando con ello afectaciones a sus derechos a la salud, acceso a medicamentos y educación.

# Problemas que persisten

---



Por lo anterior, es necesario tomar en cuenta que la complejidad del fenómeno delictivo requiere esfuerzos de todas las instituciones del Estado y de los diferentes sectores de la sociedad.

- Se requiere de esfuerzos articulados en un proceso que defina objetivos de corto, mediano y largo plazos, así como opciones viables para su financiamiento.
- Los diferentes componentes de la política de prevención, tanto la estrategia de represión del delito, como la prevención, la rehabilitación y la asistencia debida a las víctimas, no constituyen esfuerzos contrapuestos sino complementarios.
- Debe sostenerse un enfoque de integralidad en las acciones y decisiones del más alto nivel en la conducción de las políticas de seguridad.





## **Problemas que persisten**

---

- En cuanto a la situación de los derechos humanos en el país, la PNC continúa siendo la entidad estatal mayormente denunciada.
- Condiciones laborales precarias que afectan a integrantes de la PNC, especialmente en puestos policiales en el interior del país.
- Incremento en el número de homicidios que reúnen las características de ejecuciones extrajudiciales.
- Falta de acceso a recursos adecuados y oportunos de la justicia: entre 2009 y 2011, solamente entre 3.4% y 3.9% de los casos recibidos por la FGR terminó en sentencia condenatoria (BANCO MUNDIAL).



## **Problemas que persisten**

---

- Falta de continuidad en propuestas positivas derivada de los cambios de titularidad en el ramo de Seguridad (tres en el período de cinco años).
- Insuficiente financiamiento de las políticas de seguridad y Programa Protección.
- Ausencia de programas efectivos que faciliten a las víctimas de violencia procesos de atención psicosocial, rehabilitación y compensaciones indemnizatorias por el daño sufrido.



# Avances positivos

---



- El Estado salvadoreño ha incrementado el presupuesto del ramo de Justicia y Seguridad de US\$ 300.32 millones en 2009 en el Presupuesto General del Estado (PGE) a US\$ 355.93 millones en 2014.
- Disminución de los homicidios en el año 2012, haciendo caer el índice de 70.52 por cada cien mil habitantes en 2011, a 41.69 en el año 2012. Dicha disminución fue atribuida a un pacto de tregua entre las dos principales pandillas del país.
- En el ámbito legislativo, se aprobó la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE), y de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LIEV), ambas en 2011.
- La aprobación de la LEPINA en el 2010, lo cual dio lugar a la creación del CONNA y a la elaboración de la Política Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia.





## **Avances positivos**

---

Luego del fracaso del “manodurismo”, se dio un nuevo enfoque a la política de seguridad, el cual buscó reconocer y adoptar estrategias para superar puntos de crisis en el sistema policial penal.

- En 2010, las autoridades del ramo de Justicia y Seguridad formularon el “Plan Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia”, el cual buscaba equilibrar una eficiente represión y control del delito con la prevención y reducción de las causas de la delincuencia.
- En 2012, mediante Decreto Ejecutivo, se creó un Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia y se instaló el Consejo Nacional contra la Trata de Personas.
- En 2013 el Gobierno aprobó una “Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia”.





# Las “políticas públicas” de seguridad en el pasado

---



Ante un escenario complejo, con causas estructurales y sistémicas de la violencia y de las dinámicas delictivas, en las políticas de seguridad en El Salvador prevaleció un enfoque unidimensional, que da preponderancia al aspecto punitivo.

- Enfoque basado en el paradigma del “manodurismo”, cuyas estrategias policiales carecieron de objetivos claros y medibles, y adolecía de una débil articulación con el marco jurídico e institucional del país, respecto de la sociedad misma y la comunidad.
- El “manodurismo” permitió el incremento anual de homicidios, llegando a 4,382 homicidios registrados en el 2009, lo cual representó un aumento del 50% con respecto a la cifra de 2,018 casos que se registró en 2002 (PNC).



# Las dimensiones de la violencia y el delito



- Los jóvenes son el grupo social más afectado por la criminalidad y la violencia, la tasa de homicidio juvenil fue de 92.3 en 2011 (PNUD, 2013).
- La violencia homicida impacta fuertemente en sectores en situación de vulnerabilidad. En 2013: 4,318 delitos contra las mujeres, de estos 1,820 corresponden a violencia sexual, 2,283 a violencia intrafamiliar y 215 feminicidios (ORMUSA, 2013).
- Entre 2010 y 2013, la mayoría de homicidios se dieron entre la población con edades entre 15 a 19 años (CONNA, 2014).
- Entre 2009 y 2014, se recibieron en la PDDH, 44 denuncias por violaciones a derechos humanos de personas LGBTI, incluyendo 4 homicidios y un intento de homicidio.



# Las dimensiones de la violencia y el delito



La dimensión del flagelo de la violencia y la delincuencia en el país es tal que, le sitúa entre los niveles más altos de violencia en el mundo.

- Supera en tres veces el promedio mundial de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (UNODC, 2013).
- Sobrepasa hasta siete veces los niveles epidémicos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (PNUD, 2013).
- En 2013, el 90% del total de los delitos cometidos correspondieron a hurtos, robos, lesiones, extorsiones y violaciones sexuales (PNUD, 2014).
- La tasa de homicidios en hombres es 76.6 por cien mil habitantes, más de 7.9 veces la tasa de homicidios en la población femenina (PNUD, 2013).

# **La situación de inseguridad y violencia delincuencial**

---



Todo análisis y acciones emprendidas para superar esta situación deben dar clara prioridad a la condición y a las necesidades de las víctimas.

La intervención de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos frente a otras instituciones estatales parte de un **enfoque prioritario de las víctimas** y considera sus **derechos particulares en razón de su edad, identidad y género.**



# **Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**



## **La situación de inseguridad en El Salvador y las políticas estatales de seguridad**

**San Salvador, 26 de noviembre de 2014**